



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. července 2022 *

„Žaloba na neplatnost – Institucionální právo – Instituce a jiné subjekty Evropské unie – Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA) – Pravomoc ve věcech určení sídla – Článek 341 SFEU – Rozsah působnosti – Rozhodnutí přijaté zástupci vlád členských států v rámci zasedání Rady – Pravomoc Soudního dvora podle článku 263 SFEU – Autor a právní povaha aktu – Neexistence závazných účinků v unijním právním řádu“

Ve spojených věcech C-59/18 a C-182/18,

jejichž předmětem jsou žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podané ve dnech 30. ledna 2018 a 9. března 2018,

Italská republika, zastoupená G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli, S. Fiorentinem a G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

žalobkyně ve věci C-59/18,

Comune di Milano, zastoupená M. Condinanzim, A. Nerim a F. Sciaudonem, avvocati,

žalobkyně ve věci C-182/18,

podporované

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli, S. Fiorentinem a G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

Regionem Lombardia, zastoupeným M. Tamborino, avvocato,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Bauerem, J. Bauerschmidtem, F. Florindo Gijónem a E. Rebastim, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

* Jednací jazyk: italština.

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

Evropskou komisí, zastoupenou K. Herrmann, M. Konstantinidisem a D. Nardim, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Arabadžev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen a J. Passer, předsedové senátů, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin a N. Wahl (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. června 2021,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. října 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými žalobami se Italská republika (C-59/18) a Comune di Milano (obec Milán, Itálie) (C-182/18) domáhají zrušení rozhodnutí ze dne 20. listopadu 2017, přijatého v rámci 3579. zasedání Rady pro obecné záležitosti, a to v rozsahu, v němž toto rozhodnutí konstatuje, že Amsterdam je novým sídlem Evropské agentury pro léčivé přípravky (EMA) (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Dne 12. prosince 1992 přijali zástupci vlád členských států na základě článku 216 Smlouvy o EHS, článku 77 Smlouvy o ESUO a článku 189 Smlouvy o ESAE vzájemnou dohodou rozhodnutí o umístění sídel orgánů a některých institucí a útvarů Evropských společenství (Úř. věst. 1992, C 341, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 223, dále jen „rozhodnutí z Edinburghu“).
- 3 Článek 1 rozhodnutí z Edinburghu upravuje umístění sídel Evropského parlamentu, Rady Evropské unie, Evropské komise, Soudního dvora Evropské unie, Hospodářského a sociálního výboru, Evropského účetního dvora a Evropské investiční banky.
- 4 Článek 2 tohoto rozhodnutí stanoví:
„Sídlo jiných institucí a útvarů, které již jsou nebo budou zřízeny, bude určeno vzájemnou dohodou mezi zástupci vlád členských států na příštím zasedání Evropské rady s přihlédnutím k výhodám, které dotýčným členským státům přinášejí výše uvedená ustanovení, přičemž se dá přednost těm členským státům, v nichž v současnosti nesídlí orgány Společenství.“
- 5 Článek 341 SFEU stanoví, že [s]ídlo orgánů Unie určí vlády členských států vzájemnou dohodou“.

- 6 Protokol č. 6 o umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů Evropské unie, (dále jen „protokol č. 6“), připojený ke Smlouvám o EU, o FEU a o ESAE, stanoví:

„Zástupci vlád členských států,

s ohledem na článek 341 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 189 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii,

majíce na paměti a potvrzující rozhodnutí ze dne 8. dubna 1965, a aniž jsou dotčena rozhodnutí o sídlech budoucích orgánů, institucí, subjektů a útvarů,

se dohodli na následujících ustanoveních [...]:

Jediný článek

- a) Evropský parlament má sídlo ve Štrasburku [...]
- b) Rada má sídlo v Bruselu. [...]
- c) Komise má sídlo v Bruselu. [...]
- d) Soudní dvůr Evropské unie má sídlo v Lucemburku.
- e) Účetní dvůr má sídlo v Lucemburku.
- f) Hospodářský a sociální výbor má sídlo v Bruselu.
- g) Výbor regionů má sídlo v Bruselu.
- h) Evropská investiční banka má sídlo v Lucemburku.
- i) Evropská centrální banka má sídlo ve Frankfurtu.
- j) Evropský policejní úřad (Europol) má sídlo v Haagu.“

Okolnosti předcházející sporu

- 7 Evropská agentura pro hodnocení léčivých přípravků byla založena nařízením Rady (EHS) č. 2309/93 ze dne 22. července 1993, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci a dozor nad humánními a veterinárními léčivými přípravky a kterým se zakládá Evropská agentura pro hodnocení léčivých přípravků (Úř. věst. 1993, L 214, s. 1; Zvl. vyd. 13/12, s. 151). Toto nařízení neobsahovalo žádné ustanovení týkající se umístění sídla této agentury.
- 8 Článek 1 písm. e) rozhodnutí 93/C 323/01 ze dne 29. října 1993 přijatého vzájemnou dohodou zástupců vlád členských států, zasedajících na úrovni hlav států a předsedů vlád, o umístění sídel některých institucí a útvarů Evropských společenství a Europolu (Úř. věst. 1993, C 323, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 229) stanovil, že řečená agentura sídlí v Londýně (Spojené království).

- 9 Nařízení č. 2309/93 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky (Úř. věst. 2004, L 136, s. 1; Zvl. vyd. 13/34, s. 229). Tímto nařízením byla Evropská agentura pro hodnocení léčivých přípravků přejmenována na Evropskou agenturu pro léčivé přípravky. Uvedené nařízení neobsahovalo žádné ustanovení týkající se umístění sídla této agentury.
- 10 Dne 29. března 2017 oznámilo Spojené království Velké Británie a Severního Irska Evropské radě svůj záměr vystoupit z Unie podle čl. 50 odst. 2 SEU.
- 11 Dne 22. června 2017 hlavy států a předsedové vlád ostatních 27 členských států v rámci zasedání Evropské rady, které se týkalo postupu podle článku 50 SEU, schválili na návrh předsedy Evropské rady a předsedy Komise postup k přijetí rozhodnutí o přemístění sídel EMA a Evropského orgánu pro bankovníctví v rámci vystoupení Spojeného království z Unie (dále jen „pravidla výběru“).
- 12 Pravidla výběru zejména stanovila, že toto rozhodnutí bude přijato spravedlivým a transparentním rozhodovacím postupem zahrnujícím vyhlášení výzvy k předkládání nabídek založené na stanovených objektivních kritériích.
- 13 V tomto kontextu bod 3 pravidel výběru stanovil šest kritérií, a sice i) ujištění, že agentura může být zřízena na daném místě a zahájit činnost ke dni vystoupení Spojeného království z Unie, ii) dostupnost navrhovaného místa, iii) existence přiměřených vzdělávacích zařízení pro děti zaměstnanců agentur, iv) odpovídající přístup na trh práce, k sociálnímu zabezpečení a zdravotní péči pro děti a manžele či manželky, v) kontinuita činnosti a vi) geografické rozložení.
- 14 Podle pravidel výběru byla tato kritéria stanovena analogicky ke kritériím uvedeným ve společném přístupu v příloze společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise ze dne 19. července 2012 o decentralizovaných agenturách (dále jen „společné prohlášení z roku 2012“), přičemž zvláště byla zohledněna skutečnost, že EMA a Evropský orgán pro bankovníctví již byly zřízeny a kontinuita jejich činnosti má klíčový význam.
- 15 Pravidla výběru také v bodě 2 stanovila, že rozhodnutí bude přijato hlasováním, jehož výsledek budou členské státy na základě předchozí dohody respektovat. Konkrétně bylo stanoveno, že v případě nerozhodného výsledku hlasování mezi zbývajícimi nabídkami v rámci třetího kola hlasování bude jedna z nabídek se shodným počtem hlasů vybrána losováním.
- 16 Dne 30. září 2017 zveřejnila Komise své hodnocení 27 nabídek předložených členskými státy.
- 17 Dne 31. října 2017 zveřejnila Rada doplňující poznámku k pravidlům výběru týkající se praktických otázek hlasování.
- 18 Dne 20. listopadu 2017 získaly nabídka Italské republiky a nabídka Nizozemského království v rámci třetího kola hlasování shodně nejvyšší počet hlasů. Nabídka nizozemského království byla následně vybrána v souladu s bodem 2 pravidel výběru losováním.

- 19 V důsledku výše uvedeného zástupci členských států téhož dne v rámci zasedání Rady určili napadeným rozhodnutím město Amsterdam jako nové sídlo EMA. V zápise a v tiskové zprávě z tohoto zasedání se uvádí:

„Komise nyní připraví legislativní návrhy, které zohlední [toto] hlasování, k přijetí řádným legislativním postupem za účasti Evropského parlamentu. Rada a Komise jsou odhodlány zajistit, aby tyto legislativní návrhy byly s ohledem na naléhavost záležitosti zpracovány co nejrychleji.“

- 20 Dne 29. listopadu 2017 přijala Komise návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o změně nařízení (ES) č. 726/2004, pokud jde o umístění sídla Evropské agentury pro léčivé přípravky [COM(2017) 735 final]. V odůvodnění tohoto návrhu bylo upřesněno, že „[v] souvislosti s oznámením Spojeného království ze dne 29. března 2017 o záměru vystoupit z Unie podle článku 50 Smlouvy o Evropské unii zvolilo ostatních 27 členských států v rámci zasedání Rady pro obecné záležitosti (dále jen „článek 50“) za nové sídlo [EMA] nizozemský Amsterdam“. Podle článku 1 tohoto návrhu měl být do nařízení (ES) č. 726/2004 vložen nový článek 71a tohoto znění: „[EMA] má sídlo v Amsterdamu, Nizozemsku.“
- 21 Dne 14. listopadu 2018 bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1718 o změně nařízení (ES) č. 726/2004, pokud jde o umístění sídla Evropské agentury pro léčivé přípravky (Úř. věst. 2018, L 291, s. 3). Tímto nařízením, přijatým na základě článku 114 a čl. 168 odst. 4 písm. c) SFEU, byl do nařízení č. 726/2004 vložen článek 71a, jehož první pododstavec zní: „Sídlo [EMA] je v Amsterdamu v Nizozemsku.“

Návrhová žádání účastníků řízení

Věc C-59/18

- 22 Italská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- v rámci provádění důkazů vyzval na základě článku 24 statutu Soudního dvora Evropské unie Nizozemské království, EMA a kterýkoli jiný orgán, instituci nebo jiný subjekt, aby poskytly veškeré informace nezbytné k doložení způsobilosti Amsterdamu coby sídla EMA splnit uvedená kritéria a k ověření, zda tyto informace odpovídají informacím, na kterých je nabídka založena, a dále rozhodl o jakémkoli jiném důkazním prostředku, který bude případně považovat za vhodný k prokázání skutečností;
 - zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž konstatuje, že Amsterdam je novým sídlem EMA, a v důsledku toho
 - určil, že tímto sídlem má být město Milán.
- 23 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- odmítl žalobu jako nepřijatelnou nebo ji zamítl jako neopodstatněnou;
 - uložil Italské republice náhradu nákladů řízení a

- v případě, že by žalobě bylo vyhověno, zachoval právní účinky napadeného rozhodnutí po dobu nutnou k uspořádání nového výběrového řízení.
- 24 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 17. dubna 2018 vznesla Rada námitku nepřipustnosti v souladu s čl. 151 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.
- 25 Italská republika ve vyjádření došlém kanceláři Soudního dvora dne 5. června 2018 navrhla zamítnutí této námitky nepřipustnosti.

Věc C-182/18

- 26 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu Evropské unie dne 30. ledna 2018 a zapsaným do rejstříku pod číslem T-46/18 podalo Comune di Milano žalobu proti napadenému rozhodnutí. Usnesením ze dne 8. března 2018, Comune di Milano v. Rada (T-46/18, nezveřejněné, EU:T:2018:131), přijatým na základě čl. 54 třetího pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 128 jednacího řádu Tribunálu, upustil Tribunál od projednání věci T-46/18, aby o žalobě v této věci, která byla zapsána do rejstříku pod číslem C-182/18, umožnil rozhodnout Soudnímu dvoru.
- 27 Comune di Milano navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadené rozhodnutí a
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 28 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- odmítl žalobu jako nepřipustnou nebo ji zamítl jako neopodstatněnou;
 - uložil Comune di Milano náhradu nákladů řízení a
 - v případě, že by žalobě bylo vyhověno, zachoval právní účinky napadeného rozhodnutí po dobu nutnou k uspořádání nového výběrového řízení.
- 29 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 17. dubna 2018 vznesla Rada námitku nepřipustnosti v souladu s čl. 151 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.
- 30 Comune di Milano ve vyjádření došlém kanceláři Soudního dvora dne 5. června 2018 navrhuje, aby byla tato námitka nepřipustnosti zamítnuta, a podpůrně aby byla uvedená námitka spojena s věcí samou.

Řízení před Soudním dvorem

- 31 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dnů 13. dubna 2018 a 18. května 2018 ve věci C-59/18 a ze dnů 17. dubna 2018 a 18. května 2018 ve věci C-182/18 bylo povoleno vedlejší účastenství Nizozemského království a Komise na podporu návrhových žádání Rady.
- 32 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dnů 11. června 2018 a 1. února 2019 ve věci C-182/18 bylo povoleno vedlejší účastenství Regione Lombardia (region Lombardie, Itálie) a Italské republiky na podporu návrhových žádání Comune di Milano.

- 33 Usnesením místopředsedy Soudního dvora ze dne 2. července 2018, *Comune di Milano v. Rada* (C-182/18 R, nezveřejněné, EU:C:2018:524), byl zamítnut návrh *Comune di Milano* na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.
- 34 Rozhodnutím Soudního dvora ze dne 18. září 2018 byly námitky nepřipustnosti vznesené Radou ve věci C-59/18 i ve věci C-182/18 spojeny s věcí samou.
- 35 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019 byly věci C-59/18 a C-182/18 spojeny pro účely následného řízení a rozsudku.

K pravomoci Soudního dvora

Argumentace účastníků řízení

- 36 Rada tvrdí, že projednávané žaloby jsou zjevně nepřipustné, neboť napadené rozhodnutí, které je z hlediska formy i obsahu aktem přijatým kolektivně zástupci vlád členských států v rámci zasedání Rady, nepodléhá přezkumu legality Soudním dvorem podle článku 263 SFEU.
- 37 Rada má v první řadě za to, že pravomoc k umístění sídla unijní agentury nespadá do pravomoci, kterou má Unie pro účely hmotněprávní úpravy dané oblasti, v projednávané věci tedy do řádného legislativního postupu. Podle tohoto orgánu se rozhodnutí o umístění sídla agentury svou povahou zásadně liší od rozhodnutí upravujících vymezení pravomocí, pravidel fungování, resp. organizace této agentury. Takové rozhodnutí má silný politický a symbolický rozměr, který se neomezuje na konkrétní hmotněprávní oblast dotyčné agentury a přesahuje hlediska pouhé hospodárnosti a či efektivity. O tom svědčí skutečnost, že v průběhu času byla pro určování místa sídla unijních agentur stanovena technická kritéria, jako jsou kritéria uvedená ve společném prohlášení z roku 2012. Umístění sídla unijní agentury tedy není akcesorické ve vztahu k rozhodnutí o zřízení této agentury, ale má naopak zvláštní význam a vlastní dynamiku, které nejsou vedlejší ve vztahu k rozhodnutím o hmotněprávní úpravě dané oblasti. Rada odkazuje zejména na rozhodnutí z Edinburghu, ale rovněž na soudní agendu týkající se sídla Parlamentu.
- 38 Ve druhé řadě Rada tvrdí, že pravomoc k umístění sídla unijní agentury mají zástupci vlád členských států, již rozhodnou vzájemnou dohodou. Základem této pravomoci je článek 341 SFEU vykládaný ve světle historického vývoje, dále kontextu, jehož je tento článek součástí, a sice článků 340 a 342 SFEU, protokolu č. 6 a článku 2 rozhodnutí z Edinburghu, jakož i následné obecné praxe. Konkrétně z této praxe podle Rady zaprvé plyne, že umístění sídla unijní agentury vyplývá z právně závazného rozhodnutí přijatého vzájemnou dohodou zástupců vlád členských států. Konstitutivní účinek takového rozhodnutí ostatně dokládá skutečnost, že v některých případech základní legislativní akt v otázce volby sídla mlčí, přičemž tato okolnost nijak nebránila zřízení dotčené agentury ani uzavření dohody o sídle. Zadruhé uvedení místa sídla v základním legislativním aktu, kterým se unijní agentura zřizuje, má čistě deklaratorní, legitimizující hodnotu, stejně jako jakýkoli odkaz v právním předpise na nějakou skutečnost. Unijní normotvůrce se tedy nemůže odchýlit od volby již provedené zástupci vlád členských států, která je v této souvislosti závazná. Uvedení místa sídla v základním legislativním aktu není ovšem právně bezvýznamné. Toto uvedení je nejen důležité z hlediska právní jistoty, ale právní předpis může, jako je tomu v projednávané věci u vložení článku 71a do nařízení č. 726/2004 nařízením 2018/1718, s tímto uvedením spojit řadu dalších normativních prvků, hmotněprávních i procesních, aby čistě zeměpisné umístění sídla doplnil.

- 39 Podle Nizozemského království, které vystupuje jako vedlejší účastník na podporu Rady, nepodléhá napadené rozhodnutí, které je aktem členských států, nikoli Rady, přezkumu legality Soudním dvorem podle článku 263 SFEU. Ministři, kteří se podíleli na přijetí tohoto rozhodnutí, jednali v daném případě jako zástupci svých vlád, a nikoli jako členové Rady. S odkazem na rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, body 155 až 159), Nizozemské království dále tvrdí, že členské státy jsou oprávněny svěřit orgánům úkoly tehdy, pokud tyto orgány respektují pravomoci Unie a unijních orgánů.
- 40 Komise, která se ztotožňuje se stanoviskem Rady, že napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu legality Soudním dvorem podle článku 263 SFEU, argumentuje výrazně jinak. Má totiž za to, že pravomoc k umístění sídla unijních agentur přísluší pouze unijnímu normotvůrci, jenž rozhoduje řádným legislativním postupem, a v důsledku toho má v projednávané věci za to, že napadené rozhodnutí, které není součástí unijního práva a má čistě politickou povahu, postrádá jakýkoli právně závazný účinek.
- 41 Komise zdůrazňuje, že je pravda, že článek 341 SFEU inspiroval dosavadní praxi orgánů při umisťování sídel unijních agentur. Ve většině případů totiž Komise ve svých legislativních návrzích týkajících se zřízení těchto agentur neuvádí místo jejich sídla, dokud není přijato politické rozhodnutí zástupců vlád členských států.
- 42 Komise se nicméně může od této praxe odchýlit, jak již učinila za různých okolností, když místo sídla některých unijních agentur ve svých legislativních návrzích uvedla. Stejně tak platí, že ačkoli se unijní normotvůrce rozhodnutím zástupců vlád členských států obvykle řídí, z právního hlediska není povinen tak činit. V daném případě bylo při projednávání návrhu nařízení uvedeného v bodě 20 tohoto rozsudku určení města Milán jako sídla EMA zamítnuto poté, co bylo předmětem konkrétní diskuze. Tato okolnost pro případ potřeby dokládá, že možnost odchýlit se od politického rozhodnutí zástupců vlád členských států není pouze teoretická. Kdyby akt přijatý na konci řádného legislativního postupu stanovil sídlo EMA do jiného místa, než které bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí, nebyla by nedodržením tohoto rozhodnutí porušena žádná norma unijního práva.
- 43 Společným přístupem v příloze společného prohlášení z roku 2012 navíc nelze doložit, že by Rada mohla sama rozhodnout o umístění sídla unijní agentury. Bod 6 tohoto společného přístupu odkazuje sice na minulou praxi, podle které má volba být politická, avšak tento bod nemá normativní dopad ani právně závazný účinek. Jeho cílem není určit, kdo rozhoduje o sídle unijních agentur a jakými postupy, nýbrž předem stanovit, jak má být tato volba provedena, a sice před koncem řádného legislativního postupu, na základě objektivních kritérií a transparentně.
- 44 K okolnostem přijetí napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že podle nich jsou autory tohoto rozhodnutí zástupci 27 z tehdy 28 členských států Unie, takže toto rozhodnutí, přijaté bez účasti všech činitelů tvořících Radu, nemůže být přičítáno Radě. Skutečnost, že tento orgán poskytl členským státům svou infrastrukturu, nestačí k tomu, aby byl považován za autora uvedeného rozhodnutí.
- 45 Italská republika tvrdí, že ačkoli je napadené rozhodnutí formálně považováno za přijaté konferencí zástupců vlád členských států, musí být považováno za přičitatelné Radě. Uvádí, že podle judikatury Soudního dvora označení aktu jako „rozhodnutí členských států“ nepostačuje k tomu, aby se takový akt vymykal přezkumu legality zavedenému článkem 263 SFEU. Podle

Italské republiky, která odkazuje na bod 14 rozsudku ze dne 30. června 1993, Parlament v. Rada a Komise (C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271), je totiž třeba ještě ověřit, že dotýčný akt není s ohledem na svůj obsah a všechny okolnosti, za nichž byl přijat, ve skutečnosti rozhodnutím Rady.

- 46 V projednávané věci přitom obsah napadeného rozhodnutí i okolnosti jeho přijetí umožňují kvalifikovat toto rozhodnutí jako akt Rady.
- 47 Zaprvé pravomoc určit sídlo EMA, subjektu zřízeného akty sekundárního unijního práva na základě ustanovení odpovídajících nynějšímu článku 114 SFEU a čl. 168 odst. 4 písm. c) SFEU, je nepochybně pravomocí Unie. To vyplývá zejména ze společného prohlášení z roku 2012, kterým se Parlament, Rada a Komise dohodly, že volba sídla unijních agentur může spadat do pravomoci Rady nebo členských států. Závěr o nepřípustnosti žalob proti napadenému rozhodnutí by vedl k obcházení pravomoci Soudního dvora a k vyloučení některých rozhodnutí Rady z přezkumu unijním soudem pokaždé, když se členské státy shodnou na tom, že rozhodnutí spadající do pravomocí a postupů Unie má mezivládní povahu.
- 48 Zadruhé Italská republika tvrdí, že závěr, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v oblasti, která zásadně spadá do unijního práva, je podpořen konkrétními podmínkami jeho přijímání. Předně poukazuje na to, že při tomto přijímání byly využívány nejen prostory, ale i vnitřní funkční struktury Rady, jako je generální sekretariát, právní služba, estonské rotující předsednictví nebo Výbor stálých zástupců (Coreper). Italská republika dále podotýká, že podmínkami hlasování a rozhodování byly podmínky upravené pravidly výběru schválenými na zasedání dne 22. června 2017 a poznámkou ze dne 31. října 2017, což potvrzuje účast unijních orgánů během celého řízení k určení nového sídla EMA. Konečně pravidlo hlasování většinou zvolené v projednávané věci pro určení nového sídla agentury EMA odkazuje na rozhodovací proces typický pro mezinárodní organizace, zatímco při přijímání rozhodnutí mezivládní povahy přičitatelného členským státům mívá naopak přednost pravidlo jednomyslnosti neboli „vzájemné dohody“.
- 49 Italská republika upřesňuje, že na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, se článek 341 SFEU, podle kterého „[s]ídlo orgánů Unie určí vlády členských států vzájemnou dohodou“, nevztahuje na rozhodnutí týkající se sídla unijních agentur. Napadené rozhodnutí tak spadá do výlučné pravomoci Unie, jak Komise výslovně prohlásila v návrhu nařízení zmíněném v bodě 20 tohoto rozsudku, a je tudíž přezkoumatelné Soudním dvorem.
- 50 Comune di Milano, podporované Regionem Lombardia, rozvíjí argumentaci podobnou argumentaci Italské republiky.
- 51 Comune di Milano předně uvádí, že nebude-li v tomto případě postupováno ryze formalisticky, musí být napadené rozhodnutí považováno za přičitatelné Radě, a zejména jejímu předsednictví, kterému byl v rámci přemísťování sídla EMA zadán úkol vybrat z nabídek, jenž tomuto předsednictví umožňoval překlenout neschopnost členských států vytvořit většinu, a tedy přijmout rozhodnutí v případě nerozhodného výsledku, i kdyby se tak mělo stát losováním.
- 52 Comune di Milano dále uvádí, že přičitatelnost napadeného rozhodnutí Radě vychází rovněž z toho, že v daném případě bylo pro účely umístění nového sídla EMA zvoleno pravidlo hlasování většinou, a nikoli jednomyslně.

- 53 Mimoto má Comune di Milano za to, že napadené rozhodnutí musí i v případě závěru, že za jeho autora mají být považovány členské státy, být soudně přezkoumatelné. Vysvětluje totiž, že stejně jako musí být Rada považována za autora aktu přijatého Coreperem, musí tomu tak být i v případě aktů předsednictví Unie, pokud Rada formálně i věcně vykonává pravomoc k přijetí dotčeného opatření. Je-li akt následně potvrzen členskými státy v rámci zasedání Rady, nemůže to vést k jeho vynětí z přezkumu Soudním dvorem, neboť tímto potvrzením je ukončen rozhodovací proces a akt se stává konečným. V podstatnější rovině musí být podle judikatury Soudního dvora možné přezkoumávat legalitu aktů vnitřních orgánů Rady (rozsudky ze dne 20. září 2016, *Ledra Advertising a další v. Komise a ECB*, C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, jakož i ze dne 20. září 2016, *Mallis a další v. Komise a ECB*, C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702).
- 54 Konečně Comune di Milano odkazuje na důvodovou zprávu k návrhu nařízení zmíněnému v bodě 20 tohoto rozsudku, ve které Komise upřesnila, že „[o]tázka umístění sídla agentury spadá do výlučné pravomoci Unie“, což podle jeho názoru potvrzuje, že napadené rozhodnutí je skutečně aktem Rady přijatým při výkonu výlučné pravomoci.
- 55 Kromě toho zpochybňuje Comune di Milano formalismus postoje Rady.
- 56 Zaprvé připomíná, že určujícím kritériem pro účely identifikace autora určitého aktu je otázka, zda s ohledem na jeho obsah a okolnosti, za nichž byl přijat, není rozhodnutím Rady. Přitom právě ze všech okolností přijímání napadeného rozhodnutí a z jeho obsahu plyne, že toto rozhodnutí nelze kvalifikovat jako politický a mezivládní akt, který se vymyká přezkumu legality zavedenému Smlouvami. Comune di Milano zejména zdůrazňuje, že uvedené rozhodnutí nejenže bylo připraveno administrativními službami Rady, ale bylo také přijato jejím úřadujícím předsednictvím. Bylo rovněž rozhodnuto nejen odchýlit se od zásady jednomyslnosti, ale také využít losování, přičemž posledně uvedená okolnost prokazuje, že napadené rozhodnutí vůbec není založeno na diskrečním posuzování či zvažování dotčených zájmů, která jsou typická pro rozhodnutí čistě politické povahy.
- 57 Zadruhé jsou věcné argumenty předložené Radou v této souvislosti neopodstatněné. Předně je třeba uvést, že článek 341 SFEU, podle kterého rozhodnutí o volbě sídla orgánů přijímají „vlády členských států vzájemnou dohodou“, vylučuje, aby v oblasti, na kterou se tento článek vztahuje, vůbec bylo hlasováno. Dále, jak vyplývá zejména z návrhu nařízení zmíněného v bodě 20 tohoto rozsudku, volba sídla EMA spadá do výlučné pravomoci Unie. Takovou pravomoc přitom nelze vykonávat formou aktu členských států. Článek 341 SFEU navíc nelze vykládat široce tak, že se vztahuje na unijní agentury. Podle Comune di Milano nedávná praxe v oblasti volby sídla těchto agentur dokládá tendenci přenášet odpovědnost za tuto volbu z členských států na Radu, či dokonce na Radu a Parlament. I argument Rady, podle kterého je napadené rozhodnutí přiřítelné členským státům proto, že sídlo EMA bylo předtím zvoleno aktem přijatým těmito státy, je rovněž zcela neopodstatněný. Konečně Comune di Milano poukazuje na další hlediska formální povahy, která dokládají přiřítelnost tohoto rozhodnutí Radě, a sice na skutečnost, že akty a zápisy zaznamenala a zveřejnila samotná Rada, a na informační dokumenty šířené EMA a nizozemskými orgány.
- 58 Zatřetí Comune di Milano podpůrně tvrdí, že by akty přijaté úřadujícím předsednictvím Rady měly být přezkoumatelné Soudním dvorem. Domnívá se, že vzhledem k tomu, že se napadeným rozhodnutím končí výběrové řízení na nové sídlo EMA, je toto rozhodnutí konečné a musí být možné přezkoumat jeho legalitu. Vedle toho musí v každém případě být přezkoumatelná

Soudním dvorem činnost interních orgánů Rady při přijímání tohoto rozhodnutí, protože unijní orgány mají povinnost dodržovat Listinu základních práv Evropské unie, i když jednají mimo institucionální rámec Unie.

Závěry Soudního dvora

- 59 Evropská unie je unií práva, pro kterou Smlouva o FEU zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, bod 23; ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 281, jakož i ze dne 3. června 2021, *Maďarsko v. Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, bod 34 a citovaná judikatura).
- 60 Pokud jde o žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU, lze ji podat vůči veškerým ustanovením jakékoli povahy přijatým orgány, institucemi a jinými subjekty Unie v jakékoli formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada*, 22/70, EU:C:1971:32, bod 42, a ze dne 3. června 2021, *Maďarsko v. Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, bod 37 a citovaná judikatura).
- 61 V rámci žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU je ovšem unijnímu soudu přiznána pouze pravomoc k přezkumu legality aktů přiřitatelných orgánům, institucím a jiným subjektům Unie. Z toho zejména vyplývá, že akty přijaté zástupci vlád členských států, kteří jednají nikoli v postavení členů Rady nebo Evropské rady, ale v postavení zástupců své vlády, a vykonávají tak kolektivně pravomoci členských států, nepodléhají přezkumu legality vykonávanému unijním soudem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 1993, *Parlament v. Rada a Komise*, C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271, bod 12, jakož i usnesení ze dne 16. června 2021, *Sharpston v. Rada a zástupci vlád členských států*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, bod 46).
- 62 Formální označení rozhodnutí napadeného žalobou za rozhodnutí členských států ovšem nepostačuje k tomu, aby se takový akt vymykal přezkumu legality zavedenému článkem 263 SFEU. Je totiž třeba ještě ověřit, že dotyčný akt není s ohledem na svůj obsah a všechny okolnosti, za nichž byl přijat, ve skutečnosti rozhodnutím Rady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 1993, *Parlament v. Rada a Komise*, C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271, bod 14).
- 63 V projednávané věci je napadené rozhodnutí třeba posuzovat z hlediska právního rámce použitelného na umístění sídla institucí a subjektů Unie. V této souvislosti se přitom účastníci řízení neshodují v otázce, zda se jako základu pro rozhodnutí o umístění sídla těchto institucí a subjektů lze platně dovolávat článku 341 SFEU, podle kterého sídlo „orgánů“ určí „vlády členských států vzájemnou dohodou“.
- 64 Na jednu stranu totiž Rada tvrdí, že tento článek musí být vykládán široce tak, že se vztahuje i na uvedené instituce a subjekty, takže pravomoc k umístění sídla takové instituce nebo takového subjektu přísluší jen zástupcům vlád členských států, již rozhodnou vzájemnou dohodou. Z toho podle nich vyplývá, že napadené rozhodnutí coby akt, jehož autorem jsou členské státy, a nikoli Rada, nepodléhá přezkumu legality Soudním dvorem podle článku 263 SFEU.
- 65 Žalobkyně na druhou stranu tvrdí, že napadené rozhodnutí je nezbytně přiřitatelné Radě, a nemůže tedy být vyňato z přezkumu legality prováděného Soudním dvorem.

- 66 V prvním sledu je tedy třeba určit, zda má být rozhodnutí o umístění sídla instituce nebo subjektu Unie přijato členskými státy na základě pravidla obsaženého v článku 341 SFEU, nebo zda musí být přijato unijním normotvůrcem na základě hmotněprávního základu použitelného v oblasti, v níž má dotčená instituce či dotýčný subjekt působit.

K pravomoci určit sídlo institucí a subjektů Unie

- 67 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další, C-621/18, EU:C:2018:999, bod 47 a citovaná judikatura).
- 68 Na základě těchto metod výkladu je tedy třeba zkoumat, zda se článek 341 SFEU použije na rozhodnutí, kterými se určuje sídlo institucí a subjektů Unie.
- 69 Zaprvé, co se týče znění článku 341 SFEU, zmíněny jsou v něm jen „orgány Unie“. Podle čl. 13 odst. 1 SEU přitom pojem „orgány“ odkazuje na přesně vymezený výčet subjektů, ve kterém nejsou zahrnuty instituce ani jiné subjekty Unie, zejména její agentury.
- 70 Zadruhé v souvislosti s kontextem, do něhož spadá článek 341 SFEU, je třeba nejprve zdůraznit, jak podotkl generální advokát v bodě 94 svého stanoviska, že Lisabonská smlouva změnila řadu ustanovení Smluv tak, že v nich výslovně zmínila „instituce a jiné subjekty Unie“, čímž jednoznačně odlišila unijní orgány výslovně zmíněné v čl. 13 odst. 1 SEU od institucí a jiných subjektů Unie. V této souvislosti, zatímco se některá ustanovení Smlouvy o FEU týkají pouze orgánů Unie, jiná její ustanovení, jako jsou články 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 282, 298, 267 a 325 SFEU, odkazují šířeji na orgány, instituce a jiné subjekty Unie. Tak tomu je konkrétně u pravomoci Soudního dvora v případech článků 263, 265 a 267 SFEU.
- 71 Je přitom nutno konstatovat, že znění článku 341 SFEU, který se týká jen „orgánů“, odpovídá znění svých předchůdců, a sice článku 216 Smlouvy o EHS (později článku 216 Smlouvy o ES a následně článku 289 ES).
- 72 Okolnost, na kterou poukázala Rada, že v ustanoveních části sedmé Smlouvy o FEU, nadepsané „Ustanovení obecná a závěrečná“, do níž je článek 341 SFEU zařazen, jsou zmíněny „orgány“, tedy nemůže být vykládána navzdory tomu, že Smlouva o EU, jak vyplývá z bodu 70 tohoto rozsudku, jasně odlišuje unijní orgány od institucí a jiných subjektů Unie, jako projev úmyslu autorů Smluv chápat pojem „orgány“ v rozšiřujícím smyslu tak, že zahrnuje nejen entity uvedené v čl. 13 odst. 1 SEU, ale též instituce a jiné subjekty Unie zřízené Smlouvami nebo na jejich základě, které mají přispívat k dosahování cílů Unie. To platí tím spíše, že Smlouva o EU a Smlouva o FEU představují na základě čl. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 1 odst. 2 SFEU jednotný ústavní základ pro Unii, takže definice pojmu „orgány“ uvedená v čl. 13 odst. 1 SEU a odlišování orgánů od institucí a jiných subjektů Unie musí platit v obou Smlouvách průřezově a jednotně.
- 73 Rozhodující nemůže být ani Soudním dvorem podaný široký výklad pojmu „orgány“ ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU, v němž je stanoveno, že „[v] případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce“.

- 74 Soudní dvůr totiž sice rozhodl, že pojem „orgány“ ve smyslu právě citovaného ustanovení zahrnuje nejen orgány Unie uvedené v čl. 13 odst. 1 SEU, ale také všechny ostatní instituce a jiné subjekty Unie zřízené Smlouvami nebo na jejich základě, jejichž cílem je přispět k dosažení cílů Unie (rozsudek ze dne 16. prosince 2020, Rada a další v. K. Chrysostomides & Co. a další, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P, EU:C:2020:1028, bod 80 a citovaná judikatura), avšak k zavedení této judikatury výslovně vycházel z okolnosti, že cílem institucí a jiných subjektů Unie zřízených Smlouvami nebo na jejich základě je přispět k dosažení cílů Unie a bylo by v rozporu s úmyslem autorů Smluv, kdyby se Unie v případech, kdy jedná prostřednictvím instituce nebo jiného subjektu, mohla vyhnout následkům ustanovení Smluv upravujících mimosmluvní odpovědnost Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. prosince 1992, SGEEM a Etroy v. EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, body 13 až 16).
- 75 Široký výklad pojmu „orgány“, který Soudní dvůr podal pro účely použití čl. 340 druhého pododstavce SFEU, tedy odpovídá potřebě – odůvodněné obecnými zásadami společnými právním řádům členských států výslovně zmíněnými v tomto ustanovení – zabránit možnosti Unie vyhnout se uplatnění režimu mimosmluvní odpovědnosti podle článku 268 SFEU ve spojení s čl. 340 druhým pododstavcem SFEU a z toho plynoucímu soudnímu přezkumu prováděnému Soudním dvorem v případech, kdy jedná prostřednictvím instituce nebo jiného subjektu Unie, a nikoli prostřednictvím orgánu uvedeného v čl. 13 odst. 1 SEU (obdobně viz rozsudek ze dne 2. prosince 1992, SGEEM a Etroy v. EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, body 14 a 16). To platí tím spíše, jak uvedl generální advokát v bodě 100 svého stanoviska, že pojem „zaměstnanec“ uvedený v čl. 340 druhém pododstavci SFEU zahrnuje z funkčního hlediska všechny zaměstnance pracující pro Unii ať již v jejích orgánech, nebo v jejích institucích či jiných subjektech.
- 76 V důsledku toho se výkladu pojmu „orgány“ ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU, který upravuje rozsah mimosmluvní odpovědnosti Unie, nelze účelně dovolávat k tomu, aby byl *per analogiam* vymezen rozsah působnosti článku 341 SFEU, jenž se týká rozsahu pravomocí vyhrazených členským státům Smlouvami.
- 77 Rada se nemůže účinně dovolávat ani pojmu „orgány“ uvedeného v článku 342 SFEU, podle něhož „[p]rávidla pro používání úředních jazyků v orgánech Unie stanoví Rada jednomyslně formou nařízení; pravidla obsažená ve statutu Soudního dvora Evropské unie tím nejsou dotčena“. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 98 svého stanoviska, pojem „orgány“ ve smyslu posledně uvedeného článku nemusí být nutně vykládán tak, že zahrnuje instituce a jiné subjekty Unie, jelikož jazykový režim instituce nebo jiného subjektu Unie se může lišit od režimu platného v rámci unijních orgánů.
- 78 Pokud jde o protokol č. 6, ten sice stanoví, jak tvrdí Rada, nejen sídlo unijních orgánů, ale také sídlo některých institucí a jiných subjektů Unie, mimo jiné Europolu, a odkazuje na článek 341 SFEU, avšak nestanoví, že by sídla institucí a jiných subjektů Unie musela být určována kolektivně členskými státy v souladu se zásadou stanovenou v tomto článku. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že společným rysem těchto institucí a jiných subjektů Unie je, že byly zřízeny členskými státy, zatímco v případě takové unijní agentury, jako je EMA, kterou zřídil unijní normotvůrce na základě zakládajících Smluv, tomu tak není. Z tohoto protokolu tedy nelze dovodit vůli členských států uplatňovat přímo nebo *per analogiam* zásadu stanovenou v tomto článku na umístování sídel všech institucí a subjektů Unie.

- 79 Jak podotkl generální advokát v bodě 112 svého stanoviska, přijetí zvláštního protokolu svědčí naopak o tom, že členské státy usoudily, že jejich kolektivní rozhodnutí o umístění sídla některých taxativně vyjmenovaných institucí a jiných subjektů Unie musí být výslovně zakotveno v primárním právu, aby v unijním právu vyvolávalo právní účinky.
- 80 Co se výslovného odkazu uvedeného v protokolu č. 6 na článek 341 SFEU týče, lze jej vysvětlit tím, že se tento protokol týká v prvé řadě orgánů uvedených v čl. 13 odst. 1 SEU.
- 81 Dále je pravda, jak vyplývá z článku 2 rozhodnutí z Edinburghu, že zástupci vlád členských států vyjádřili přání vyhradit si rozhodnutí týkající se sídla institucí a jiných subjektů Unie stejně, jako jsou podle článku 341 SFEU výslovně a jasně oprávněni určit sídlo unijních orgánů. Kromě toho byl na mezivládní konferenci, která vedla k přijetí Amsterodamské smlouvy, převzat text rozhodnutí z Edinburghu jakožto protokol připojený ke Smlouvě o EU, Smlouvě o ES, Smlouvě o ESUO a Smlouvě o ESAE, nyní protokol č. 6 připojený ke Smlouvě o EU, Smlouvě o FEU a Smlouvě o ESAE.
- 82 Jediný článek posledně uvedeného protokolu ovšem formulací srovnatelnou s formulací článku 1 rozhodnutí z Edinburghu určuje jen sídlo orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených členskými státy. Článek 2 uvedeného rozhodnutí navíc nemůže – přestože Soudní dvůr tomuto rozhodnutí přiznal v rozsudku ze dne 1. října 1997, *Francie v. Parlament* (C-345/95, EU:C:1997:450), na který odkázal v jiných pozdějších rozsudcích [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 2012, *Francie v. Parlament*, C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, body 36 až 42, a ze dne 2. října 2018, *Francie v. Parlament* (Výkon rozpočtové pravomoci), C-73/17, EU:C:2018:787, bod 33], právní závaznost – vést k podání takového výkladu článku 341 SFEU, který by byl v rozporu s jeho jasným zněním.
- 83 Rada se jakožto kontextu dovolává rovněž dřívější institucionální praxe umísťování sídel institucí a jiných subjektů Unie a tvrdí, že tato praxe požívá „institucionálního uznání“ společným prohlášením z roku 2012 a společným přístupem v jeho příloze.
- 84 Z informací, které byly Soudnímu dvoru předloženy v rámci projednávaných věcí, ovšem vyplývá, že tvrzená praxe zdaleka není všeobecně rozšířená. Postupy uplatňované k určení sídla institucí a jiných subjektů Unie byly totiž buď vedeny jen členskými státy, nebo do nich byly v různé míře a na různých základech zapojeny, jakožto aktéři legislativního postupu či nikoli, unijní orgány.
- 85 Nicméně i za předpokladu, že by bylo možné, jak tvrdí Rada, popsat dřívější ustálenou a soudržnou praxi, podle níž byla sídla institucí a jiných subjektů Unie systematicky umísťována na základě politické volby provedené jen zástupci vlád členských států, nemůže výklad článku 341 SFEU, který Rada prosazuje na základě této praxe, požívat žádného „institucionálního uznání“ společným prohlášením z roku 2012 a společným přístupem v jeho příloze. Toto prohlášení totiž nemá, jak se zdůrazňuje jeho v jeho pátem pododstavci, právně závazný charakter a navíc neobsahuje žádné uznání jakékoli výhrady pravomoci členských států ve věcech umístění sídla institucí a jiných subjektů Unie.
- 86 V každém případě by taková praxe, která by byla v rozporu s pravidly Smlouvy o FEU, a zejména s článkem 341 SFEU tím, že by navzdory jasnému znění tohoto článku rozšířila jeho působnost na určování sídel institucí a jiných subjektů Unie, nemohla zakládat precedens zavazující 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).

- 87 A co se konečně zatřetí týče cíle článku 341 SFEU, ten spočívá v zachování rozhodovacích pravomocí členských států k určení sídla jen u unijních orgánů. Na rozdíl od názoru, který Rada hájila na jednání, nemůže výklad tohoto článku v tom smyslu, že se nevztahuje na instituce a jiné subjekty Unie, vést k tomu, že by byl zbaven veškerého užitečného účinku, jak podotkl generální advokát v bodě 138 svého stanoviska. Sídla unijních orgánů byla sice již určena primárním právem, konkrétně protokolem č. 6, avšak článek 341 SFEU je relevantní pro každé případné budoucí rozhodnutí o změně sídla stávajícího orgánu nebo o umístění sídla nějakého nového orgánu.
- 88 V této souvislosti je třeba připomenout, že na rozdíl od unijních orgánů, jejichž zřizování a funkce jsou z důvodu jejich ústavního významu upraveny samotnými Smlouvami, instituce a jiné subjekty Unie, jako je EMA, jejichž předmětem je dosažení cílů dané unijní politiky, zpravidla nejsou zřízeny Smlouvami. Za těchto podmínek musí být jejich zřízení, pokud nevyplývá z primárního práva, výsledkem aktu sekundárního práva přijatého na základě hmotněprávních ustanovení provádějících unijní politiku, ve které instituce nebo jiný subjekt působí, a v souladu s postupy stanovenými těmito ustanoveními.
- 89 Neobsahují-li Smlouvy žádné další upřesnění v tomto ohledu, přísluší rovněž unijnímu normotvůrci, aby v souladu s postupy stanovenými věcně relevantními ustanoveními Smluv určil místo sídla instituce nebo jiného subjektu Unie, kterou nebo který sám zřídil aktem sekundárního práva přijatým na základě těchto ustanovení, obdobně k pravomoci, kterou má na základě uvedených ustanovení k vymezení pravomocí, organizace a způsobu fungování této instituce nebo subjektu.
- 90 Rozhodnutí o umístění sídla instituce nebo jiného subjektu Unie, jako je unijní agentura, je tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, nedílnou součástí rozhodnutí o jejich zřízení. Stejnou povahu má i rozhodnutí o přemístění sídla takové agentury.
- 91 Při určování místa sídla instituce nebo jiného subjektu Unie lze zajisté zohlednit takové politické důvody, jako je nutnost zajistit při umísťování institucí nebo jiných subjektů Unie určité geografické rozložení nebo zvýhodnit členské státy, ve kterých ještě není sídlo žádné instituce nebo jiného subjektu Unie.
- 92 Politická povaha rozhodnutí, kterým se určuje umístění sídla takové instituce nebo jiného subjektu Unie, ovšem nemůže sama o sobě být důvodem k tomu, aby toto rozhodnutí spadalo mimo pravomoc unijního normotvůrce, který při výkonu pravomocí musí Unie pravidelně činit politická rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2016, Německo v. Parlament a Rada, C-113/14, EU:C:2016:635, bod 55).
- 93 Takové rozhodnutí musí dále především umožňovat, aby bylo zaručeno plnění úkolů svěřených dotyčné instituci nebo dotyčnému subjektu Unie k dosažení cílů dané politiky.
- 94 Nemůže obstát ani tvrzení, že určení sídla instituce nebo jiného subjektu Unie na hmotněprávním základě, na kterém spočívá jejich zřízení, by v závislosti na relevantním právním základě mohlo vést k tomu, že o tomto umístění bude hlasováno kvalifikovanou většinou v Radě, a nikoli rozhodnuto vzájemnou dohodou zástupců vlád členských států, takže toto umístění by se stalo prvkem kompromisu v rámci legislativní rozpravy.

- 95 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 92 tohoto rozsudku, skutečnost, že rozhodnutí o umístění sídla instituce nebo jiného subjektu Unie může mít významný politický rozměr, jelikož musí odpovídat zejména ohledům geografického rozložení, nebrání tomu, aby toto rozhodnutí mohl přijmout unijní normotvůrce v souladu s postupy stanovenými věcně relevantními ustanoveními Smluv, přičemž tento politický rozměr může v tomto ohledu představovat prvek, který může unijní normotvůrce při výkonu své pravomoci zohlednit. Dále je třeba zdůraznit, že vzhledem k tomu, že unijní legislativní proces je na základě čl. 1 druhého pododstavce ve spojení s čl. 10 odst. 3 SEU veden zásadou transparentnosti ve vztahu k občanům, může využití tohoto procesu posílit demokratickou podporu rozhodnutí o umístění sídla instituce nebo jiného subjektu Unie, jako je EMA.
- 96 Kromě toho a v podstatnější rovině okolnost, že takové rozhodnutí, jako je rozhodnutí o umístění sídla instituce nebo jiného subjektu Unie, je politicky citlivé, nemůže vést ke změně pravomocí svěřených Smlouvami unijním orgánům ani k vynětí výkonu těchto pravomocí z legislativních postupů stanovených Smlouvami. Určení působnosti ustanovení Smluv, které upravuje věcnou pravomoc Unie, tedy nemůže záviset na důvodech spojených s politickou citlivostí dotyčné oblasti nebo se snahou zajistit účinnost akce.
- 97 Ze všech těchto úvah, a zejména ze znění článku 341 SFEU vyplývá, že toto ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že upravuje umístění sídla takové instituce nebo jiného subjektu Unie, jako je EMA.
- 98 Za těchto podmínek pravomoc rozhodovat o umístění sídla této agentury nepřísluší členským státům, nýbrž unijnímu normotvůrci, který musí za tímto účelem jednat v souladu s postupy stanovenými věcně relevantními ustanoveními Smluv, v tomto případě článkem 114 a článkem 168 odst. 4 SFEU, které stanoví použití řádného legislativního postupu.
- 99 Ve světle tohoto závěru je třeba ve druhém sledu rozhodnout o pravomoci Soudního dvora k rozhodnutí o projednávaných žalobách.

K autorovi napadeného rozhodnutí a k pravomoci Soudního dvora podle článku 263 SFEU

– K autorovi napadeného rozhodnutí

- 100 Zprv je třeba ověřit, zda je napadené rozhodnutí, které bylo přijato konferencí zástupců vlád členských států v rámci zasedání Rady, přičitatelné těmto členským státům.
- 101 V tomto ohledu, co se obsahu napadeného rozhodnutí týče, z jeho názvu a ze zápisu ze zasedání Rady ze dne 20. listopadu 2017 zmíněného v bodě 19 tohoto rozsudku vyplývá, že toto rozhodnutí je aktem hlav států nebo předsedů vlád 27 členských států přijatým v rámci zasedání Rady mezivládním postupem. Tento závěr podporuje informace obsažené v návrhu Komise ze dne 29. listopadu 2017 zmíněném v bodě 20 tohoto rozsudku, podle které je cílem tohoto návrhu v souvislosti s oznámením Spojeného království ze dne 29. března 2017 o záměru vystoupit z Unie vyhovět rozhodnutí „ostatních 27 členských států v rámci zasedání Rady pro obecné záležitosti“ zvolit za nové sídlo EMA město Amsterdam.

- 102 Závěr, že za autora napadeného rozhodnutí musí být považováni zástupci vlád členských států, a nikoli Rada, dokládá i pozdější přijetí nařízení 2018/1718, neboť Rada se teprve po přijetí tohoto rozhodnutí účastnila, jakožto spolunormotvůrce spolu s Parlamentem, řádného legislativního postupu, aby tímto nařízením vložila informaci o sídle EMA do nařízení č. 726/2004, jímž byla tato agentura zřízena.
- 103 K okolnostem přijímání napadeného rozhodnutí je třeba uvést, že účast unijních orgánů na procesu, jenž vedl k přijetí tohoto rozhodnutí, konkrétně účast Komise, která posuzovala nabídky, a účast Rady, která předsedala zasedání konanému dne 20. listopadu 2017 a poskytla své prostory a vnitřní funkční struktury, jako je generální sekretariát, neumožňuje dospět k závěru, že uvedené rozhodnutí je přičitatelné spíše Radě než členským státům.
- 104 Přijetí aktu v prostorách nebo za asistence unijního orgánu totiž samo o sobě nesvědčuje Soudnímu dvoru pravomoc posoudit legalitu tohoto aktu (obdobně viz rozsudek ze dne 22. března 1990, Le Pen, C-201/89, EU:C:1990:133, body 11 a 16).
- 105 Napadené rozhodnutí tedy nemůže být v důsledku svého obsahu ani okolností, za kterých bylo přijato, kvalifikováno jako akt Rady. Toto rozhodnutí je naopak aktem přijatým kolektivně a vzájemnou dohodou zástupců vlád členských států.

– *K pravomoci Soudního dvora podle článku 263 SFEU*

- 106 Zadruté je třeba připomenout, že relevantním kritériem uplatněným Soudním dvorem k vyloučení pravomoci unijních soudů k rozhodování o žalobě u soudu směřující proti aktům přijatým zástupci vlád členských států je jen kritérium týkající se jejich autora, nezávisle na jejich závazných právních účincích (usnesení ze dne 16. června 2021, Sharpston v. Rada a zástupci vlád členských států, C-685/20 P, EU:C:2021:485, bod 47).
- 107 Argumenty žalobkyně, podle nichž je v projednávané věci třeba autory aktů, na které odkazuje článek 263 SFEU, a sice orgány, instituce a jiné subjekty Unie, chápat široce, aby bylo možné mít za to, že napadené rozhodnutí bylo přijato orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie ve smyslu tohoto článku, nebo přinejmenším postavit projednávané žaloby na roveň žalobě proti rozhodnutí Rady, proto přijaty být nemohou, protože by to bylo v rozporu s jasným znění tohoto článku (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 16. června 2021, Sharpston v. Rada a zástupci vlád členských států, C-685/20 P, EU:C:2021:485, bod 48).
- 108 Takový výklad by rovněž byl v rozporu s vůlí autorů Smluv – kterou odráží článek 263 SFEU, jehož oblast působnosti se omezuje pouze na akty unijního práva přijaté orgány, institucemi a jinými subjekty Unie – vyjmout akty členských států z přezkumu unijních soudů.
- 109 V projednávané věci je sice třeba považovat napadené rozhodnutí za akt přijatý jen členskými státy, takže se vymyká přezkumu legality podle článku 263 SFEU, avšak nemůže být postaveno na roveň rozhodnutí přijatému na základě článku 341 SFEU, protože – jak vyplývá z úvah uvedených v bodech 67 až 97 tohoto rozsudku – tento článek musí být vykládán tak, že se vztahuje výlučně na určení sídla orgánů uvedených v čl. 13 odst. 1 SEU, a nikoli na určování sídel institucí a jiných subjektů Unie.
- 110 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 166 svého stanoviska, rozhodnutí, které bylo stejně jako napadené rozhodnutí přijato členskými státy v oblasti, v níž Smlouvy neupravují jejich jednání, postrádá veškeré závazné právní účinky v unijním právu. Okolnost, že jeden nebo více unijních

orgánů hrálo v rámci postupu, který vedl k přijetí tohoto rozhodnutí, určitou roli, nemění jeho povahu, která nespadá do unijního právního řádu (obdobně viz rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, bod 54).

- 111 V tomto kontextu přísluší unijnímu normotvůrci, aby z důvodů právní jistoty i účinné soudní ochrany přijal v souladu s postupy stanovenými věcně relevantními ustanoveními Smluv unijní akt, kterým schválí politické rozhodnutí přijaté členskými státy nebo kterým se naopak od takového politického rozhodnutí odchýlí, přičemž je třeba upřesnit, že jen tento akt unijního normotvůrce může vyvolat závazné právní účinky v unijním právu a v takovém kontextu, jaký nastal v projednávané věci, musí být takový akt nevyhnutelně přijat před jakýmkoli opatřením konkrétně provádějícím nové umístění sídla dotyčné agentury.
- 112 V projednávané věci je tedy v souvislosti s umístěním nového sídla EMA jediným právně závazným ustanovením unijního práva článek 71a nařízení č. 726/2004, který byl do tohoto nařízení vložen nařízením 2018/1718.
- 113 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že napadené rozhodnutí není aktem Rady, nýbrž aktem politické povahy bez závazných právních účinků, přijatým kolektivně členskými státy, takže proti němu nelze podat žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU.
- 114 Žalobu Italské republiky i žalobu Comune di Milano je tudíž třeba odmítnout jako žaloby směřující proti aktu, k přezkumu jehož legality nemá Soudní dvůr na základě článku 263 SFEU pravomoc, aniž je nutné rozhodovat o návrhu Italské republiky na provedení důkazů.

K nákladům řízení

- 115 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.
- 116 Článek 138 odst. 3 tohoto jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.
- 117 V projednávané věci, ve které se okolnosti přijímání napadeného rozhodnutí vyznačují rozdílnou praxí a rozdílným výkladem otázky rozhodovací pravomoci ve věcech umístění sídla institucí a jiných subjektů Unie, se jeví jako odůvodněné rozhodnout, že všechny hlavní účastnice řízení, a sice Italská republika, Comune di Milano a Rada, ponесou vlastní náklady řízení.
- 118 Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponесou Regione Lombardia, Nizozemské království a Komise, vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

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

1) Žaloby se odmítají.

2) Italská republika, Comune di Milano a Rada Evropské unie ponесou vlastní náklady řízení.

3) Regione Lombardia, Nizozemské království a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.