



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 4. decembra 2018¹

Vec C-621/18

**Andy Wightman,
Ross Greer,
Alyn Smith,
David Martin,
Catherine Stihler,
Jolyon Maugham,
Joanna Cherry**

proti

Secretary of State for Exiting the European Union,

za účasti:

**Chrisa Leslieho,
Toma Brakea**

<návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Vrchný súd, odvolací senát, prvé oddelenie, (Škótsko), Spojené kráľovstvo]>

„Prejudiciálna otázka – Prípustnosť – Článok 50 ZEÚ – Právo na vystúpenie z Európskej únie – Oznámenie úmyslu vystúpiť – Vystúpenie Spojeného kráľovstva (Brexit) – Odvolateľnosť oznámenia úmyslu vystúpiť – Jednostranné odvolanie – Podmienky pre jednostranné odvolanie – Dohodnuté odvolanie“

1. Dňa 29. marca 2017 Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len „Spojené kráľovstvo“) oznámilo Európskej rade svoj úmysel vystúpiť z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (ESAE) (ďalej len „oznámenie úmyslu vystúpiť“).²

2. Toto oznámenie po prvýkrát v histórii Európskej únie otvorilo cestu k postupu podľa článku 50 ZEÚ, ktorý (vo svojich odsekoch 2 a 3) upravuje dojednanie a uzavretie „dohody o vystúpení“ medzi Európskou úniou a vystupujúcim členským štátom. Ak táto dohoda o vystúpení nebude uzavretá, Zmluvy sa prestanú vzťahovať na tento členský štát dva roky po oznámení úmyslu vystúpiť, pokiaľ Európska rada jednomyselne nerozhodne o predĺžení tejto lehoty.

3. Škótsky súd podal na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby Súdny dvor ako najvyšší orgán výkladu práva Únie rozptýlil neistotu týkajúcu sa otázky, ktorú článok 50 ZEÚ nerieši. Súdny dvor musí určiť, či členský štát po oznámení svojho úmyslu vystúpiť z Európskej únie môže toto oznámenie odvolať (hoci aj jednostranne).

¹ Jazyk prednesu: španielčina.

² List predsedu vlády pre Donalda Tuska, ktorým sa uplatnil článok 50, 29.3.2017. Úplné znenie v anglickom jazyku je na adrese <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>.

4. Ako uvádzam nižšie, bez ohľadu na význam položenej prejudiciálnej otázky tak z hľadiska judikatúry, ako aj jej dôležitosti pre budúcnosť, praktické dôsledky položenej prejudiciálnej otázky sú nepopierateľné rovnako ako jej vplyv na vnútroštátne konanie. Ak Súdny dvor rozhodne, že oznámenie úmyslu vystúpiť možno jednostranne odvolať, Spojené kráľovstvo by mohlo takéto odvolanie oznámiť Európskej rade, a teda zotrvať v Európskej únii. Vzhľadom na to, že Parlament Spojeného kráľovstva musí udeliť svoj konečný súhlas tak v prípade, že sa dosiahne dohoda o vystúpení, ako aj v prípade absencie tejto dohody, viacerí poslanci tohto parlamentu sa domnievajú, že ak by oznámenie úmyslu vystúpiť bolo možné odvolať, otvorilo by to cestu k tretej možnosti, a to konkrétne možnosti zotrvať v Európskej únii vzhľadom na neuspokojivý Brexit. Zdá sa, že vnútroštátny súd zastáva tento názor, pričom uvádza, že odpoveď Súdneho dvora objasní konkrétne možnosti, ktoré majú poslanci Parlamentu Spojeného kráľovstva pri hlasovaní.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

5. Článok 50 ZEÚ stanovuje:

„1. Každý členský štát sa môže rozhodnúť vystúpiť z Únie v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami.

2. Členský štát, ktorý sa rozhodne vystúpiť, oznámi svoj úmysel Európskej rade. V zmysle usmernení Európskej rady Únia dojedná a uzavrie s takým štátom dohodu, ktorá ustanoví spôsob jeho vystúpenia, pričom zohľadní rámec jeho budúcich vzťahov s Úniou. Táto dohoda sa dojedná v súlade s článkom 218 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Uzatvára ju v mene Únie Rada, ktorá sa uznáva kvalifikovanou väčšinou po udelení súhlasu Európskeho parlamentu.

3. Zmluvy sa prestanú vzťahovať na dotknutý členský štát odo dňa nadobudnutia platnosti dohody o vystúpení alebo v prípade, ak sa tak nestane, dva roky po oznámení uvedenom v odseku 2, pokiaľ Európska rada jednomyselne nerozhodne o predĺžení tejto lehoty po dohode s dotknutým členským štátom.

4. Na účely odsekov 2 a 3 sa člen Európskej rady alebo Rady, ktorý zastupuje vystupujúci členský štát, nezúčastňuje na rokovaníach alebo rozhodnutiach Rady alebo Európskej rady, ktoré sa ho týkajú.

Kvalifikovaná väčšina je vymedzená v súlade s článkom 238 ods. 3 písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

5. Ak štát, ktorý vystúpil z Únie, opätovne požiada o pristúpenie, takáto žiadosť podlieha postupu uvedenému v článku 49.“

B. Medzinárodné právo

6. Postup uzavierania zmlúv medzi štátmi sa riadi Viedenským dohovorom o zmluvnom práve, ktorý bol prijatý vo Viedni 23. mája 1969³ (ďalej len „VDZP“).

³ Zbierka zmlúv Organizácie spojených národov, zväzok 1155, strana 331.

7. Podľa článku 54 VDZP:

„Zánik zmluvy alebo odstúpenie niektorej strany od nej môže nastať:

- a) v súlade s ustanovením zmluvy; alebo
- b) kedykoľvek so súhlasom všetkých strán po porade s ostatnými zmluvnými štátmi.“

8. Článok 65 VDZP („Konanie o neplatnosti zmluvy, o jej zániku, o odstúpení od zmluvy alebo o prerušení jej vykonávania“) stanovuje:

„1. Strana, ktorá sa na základe ustanovení tohto dohovoru dovoľáva byť vady vo svojom súhlase byť viazaná zmluvou, alebo dôvodu pre popretie platnosti zmluvy, a to pre jej zánik, pre odstúpenie od nej alebo pre prerušenie jej vykonávania, musí svoju požiadavku oznámiť ostatným stranám. V oznámení musí byť uvedené zamýšľané opatrenie, pokiaľ ide o zmluvu, a jeho odôvodnenie.

2. Ak po uplynutí lehoty, ktorá s výnimkou prípadov osobitnej naliehavosti, nemá byť kratšia ako tri mesiace odo dňa po tom, čo došlo oznámenie, žiadna strana nevznesie námietku, môže strana, ktorá urobila oznámenie, vykonať zamýšľané opatrenie spôsobom uvedeným v článku 67.

3. Ak však niektorá z ostatných strán vznesla námietku, sú strany povinné hľadať riešenie prostriedkami uvedenými v článku 33 Charty Organizácie Spojených národov.

...“

9. Článok 67 VDZP stanovuje:

„1. Oznámenie podľa článku 65 ods. 1 sa musí urobiť písomne.

2. Akýkoľvek úkon vyhlasujúci zmluvu za neplatnú alebo za zaniknutú alebo úkon, ktorým sa od zmluvy odstupuje alebo sa prerušuje jej vykonávanie na základe ustanovenia zmluvy alebo na základe článku 65 ods. 2 alebo 3 sa musí urobiť vo forme listiny, ktorá sa zasiela ostatným stranám. Ak listina nie je podpísaná hlavou štátu, predsedom vlády alebo ministrom zahraničných vecí, môže sa od zástupcu štátu, ktorý robí oznámenie, požadovať predloženie plnomocenstva.“

10. V súlade s článkom 68 VDZP („Odvolanie oznámení a listín uvedených v článkoch 65 a 67“):

„Oznámenie alebo listina uvedené v článkoch 65 a 67 môžu byť odvolané kedykoľvek predtým, než nadobudnú platnosť.“

C. Právo Spojeného kráľovstva. Zákon o vystúpení z Európskej únie z roku 2018⁴

11. V súlade s § 13:

„1. Dohodu o vystúpení možno ratifikovať iba vtedy, ak

- a) minister Spojeného kráľovstva predložil každej snemovni parlamentu
 - i) vyhlásenie, že sa dosiahla politická dohoda;
 - ii) kópiu dojednanej dohody o vystúpení a

4 Zákon o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie z roku 2018.

- iii) kópiu rámca budúcich vzťahov;
- b) dojednaná dohoda o vystúpení a rámec budúcich vzťahov boli schválené uznesením House of Commons [Dolná snemovňa] o návrhu, ktorý predložil minister Spojeného kráľovstva;
- c) minister Spojeného kráľovstva predložil House of Lords [Snemovňa lordov] návrh, aby uvedená snemovňa vzala dojednanú dohodu o vystúpení a rámec budúcich vzťahov na vedomie, a
 - i) Snemovňa lordov viedla o návrhu rozpravu, alebo
 - ii) Snemovňa lordov neukončila rozpravu o návrhu pred uplynutím lehoty piatich zasadacích dní Snemovne lordov, ktorá začína plynúť prvým zasadacím dňom Snemovne lordov nasledujúcim po dni, keď Dolná snemovňa prijala uznesenie uvedené v písmene b), a
- d) parlament prijal zákon, ktorý obsahuje ustanovenia o vykonaní dohody o vystúpení.

2. Pokiaľ je to možné, minister Spojeného kráľovstva prijme nevyhnutné opatrenia, aby bol návrh uvedený v odseku 1 písm. b) predmetom rozpravy v Dolnej snemovni a aby o ňom Dolná snemovňa hlasovala predtým, ako Európsky parlament v súlade s článkom 50 ods. 2 [ZEÚ] rozhodne o udelení súhlasu s tým, aby Rada v mene [Únie] uzavrela dohodu o vystúpení.

3. Odsek 4 sa uplatňuje, ak sa Dolná komora rozhodne neprijat' uznesenie uvedené v odseku 1 písm. b).

4. Minister Spojeného kráľovstva je v lehote 21 dní, ktorá začína plynúť v deň, keď Dolná snemovňa rozhodne o neprijatí uvedeného uznesenia, povinný vydať vyhlásenie, v ktorom uvedie spôsob, akým vláda jej Veličenstva navrhuje postupovať vo vzťahu k dojednávaniu vystúpenia Spojeného kráľovstva z Únie podľa článku 50 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii.

...

6. Minister Spojeného kráľovstva je povinný prijať opatrenia na podanie

- a) návrhu v neutrálnom znení v zmysle, že Dolná snemovňa posúdila predmet vyhlásenia uvedeného v odseku 4, ktorý minister Spojeného kráľovstva predloží tejto snemovni v lehote siedmich dní zasadania Dolnej snemovne, ktorá začína plynúť v deň vydania uvedeného vyhlásenia, a
- b) návrhu, aby Snemovňa lordov vzala na vedomie vyhlásenie, ktoré minister Spojeného kráľovstva predloží tejto snemovni v lehote siedmich dní zasadania Snemovne lordov, ktorá začína plynúť v deň vydania uvedeného vyhlásenia.

7. Odsek 8 sa uplatňuje, ak predseda vlády vydá do polnoci 21. januára 2019 vyhlásenie, že v rámci dojednávania podľa článku 50 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii nie je možné dosiahnuť žiadnu rámcovú dohodu o

- a) spôsobe vystúpenia Spojeného kráľovstva z Únie a
- b) rámci budúcich vzťahov medzi Úniou a Spojeným kráľovstvom po vystúpení.

8. Minister Spojeného kráľovstva je povinný v lehote 14 dní, ktorá začína plynúť v deň vydania vyhlásenia uvedeného v odseku 7,

- a) vydať vyhlásenie o spôsobe ďalšieho postupu, ktorý navrhuje vláda jej Veličenstva, a

b) prijať opatrenia na podanie

- i) návrhu v neutrálnom znení v zmysle, že Dolná snemovňa posúdila predmet vyhlásenia uvedeného v písmene a), ktorý minister Spojeného kráľovstva predloží tejto snemovni v lehote siedmich dní zasadania Dolnej snemovne, ktorá začína plynúť v deň vydania vyhlásenia uvedeného v písmene a), a
- ii) návrhu, aby Snemovňa lordov vzala na vedomie vyhlásenie uvedené v písmene b), ktorý minister Spojeného kráľovstva predloží tejto snemovni v lehote siedmich dní zasadania Snemovne lordov, ktorá začína plynúť v deň vydania vyhlásenia uvedeného v písmene b).

...

10. Odsek 11 sa uplatňuje, ak o polnoci 21. januára 2019 v rámci dojednávania podľa článku 50 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii neexistuje žiadna rámcová dohoda o

a) spôsobe vystúpenia Spojeného kráľovstva z Únie a

b) rámci budúcich vzťahov medzi Úniou a Spojeným kráľovstvom po vystúpení.

11. Minister Spojeného kráľovstva je povinný v lehote piatich dní, ktorá začína plynúť o polnoci 21. januára 2019,

a) vydať vyhlásenie o spôsobe ďalšieho postupu, ktorý navrhuje vláda jej Veličenstva, a

b) prijať opatrenia na podanie

- i) návrhu v neutrálnom znení v zmysle, že Dolná snemovňa posúdila predmet vyhlásenia uvedeného v písm. a), ktorý minister Spojeného kráľovstva predloží v Dolnej snemovni v lehote piatich dní zasadania Dolnej snemovne, ktorá začína plynúť o polnoci 21. januára 2019, a
- ii) návrhu, aby Snemovňa lordov vzala na vedomie vyhlásenie uvedené v písmene b), ktoré minister Spojeného kráľovstva predloží tejto snemovni v lehote piatich dní zasadania Snemovne lordov, ktorá začína plynúť o polnoci 21. januára 2019.

...“

II. Skutkový stav, priebeh sporu a prejudiciálna otázka

12. V referende, ktoré sa konalo 23. júna 2016, sa občania Spojeného kráľovstva vyslovili v prospech (51,9 % k 48,1 %) vystúpenia svojej krajiny z Európskej únie.

13. Najvyšší súd Spojeného kráľovstva v rozsudku z 24. januára 2017 vo veci Miller⁵ rozhodol, že aby vláda Spojeného kráľovstva mohla oznámiť Európskej rade úmysel vystúpiť z Európskej únie, je povinná získať predchádzajúci súhlas Parlamentu. V tomto rozsudku však nebolo rozhodnuté, či by bolo možné toto oznámenie odvolať, pretože odvolanie nebolo v tom čase relevantné: strany tohto sporu sa zhodli, že oznámenie nemožno odvolať.⁶

⁵ R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

⁶ R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, bod 26. Lord Neuberger uviedol: „V tomto konaní je nesporné, že oznámenie podľa článku 50 ods. 2 (ďalej len ‚Oznámenie‘) nie je možné ničím kvalifikovať ani podmieňovať a po jeho predložení ho nie je možné odvolať. Ako tvrdí najmä minister, aj keby bol tento spoločný základ mylný, nemalo by to vplyv na výsledok tohto konania; sme pripravení postupovať na základe toho, že je správny, bez toho, aby sme vyjadrili akýkoľvek náš názor na ktorýkoľvek z bodov...“.

14. Dňa 13. marca 2017 Parlament Spojeného kráľovstva prijal zákon o oznámení úmyslu vystúpiť z Európskej únie z roku 2017⁷, ktorý splnomocnil predsedu vlády, aby oznámil úmysel Spojeného kráľovstva vystúpiť z Európskej únie podľa článku 50 ods. 2 ZEÚ.

15. Dňa 29. marca 2017 predsedníčka vlády Spojeného kráľovstva zaslala Európskej rade oznámenie úmyslu vystúpiť.

16. Dňa 29. apríla 2017 prijala Európska rada (článok 50) usmernenia vymedzujúce rámec pre rokovania podľa článku 50 ZEÚ a stanovujúce celkové pozície a zásady, z ktorých bude Únia počas rokovaní vychádzať.⁸ Na základe odporúčania Komisie z 3. mája 2017 prijala Rada 22. mája 2017 v súlade s článkom 50 ZEÚ a článkom 218 ods. 3 ZFEÚ rozhodnutie o poverení Komisie začať rokovania so Spojeným kráľovstvom s cieľom dosiahnuť dohodu o vystúpení z Európskej únie a ESAE.⁹

17. Dňa 14. novembra 2018 boli rokovania ukončené návrhom dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu.¹⁰ Následne 22. novembra 2018 bolo dohodnuté politické vyhlásenie, ktoré stanovuje rámec budúcich vzťahov medzi Európskou úniou a Spojeným kráľovstvom.¹¹ Táto dohoda a vyhlásenie boli schválené Európskou radou 25. novembra 2018.

18. Do úspešného dokončenia postupov ratifikácie tohto návrhu dohody v Spojenom kráľovstve a v Európskej únii zostávajú dve možnosti, ktoré predpokladá článok 50 ods. 3 ZEÚ.

19. Dňa 19. decembra 2017 podalo na Court of Session, Outer House (Najvyšší súd, prvostupňový senát, Škótsko, Spojené kráľovstvo) niekoľko poslancov Škótskeho parlamentu, Parlamentu Spojeného kráľovstva a Európskeho parlamentu návrh na súdne preskúmanie s cieľom objasniť, či oznámenie úmyslu vystúpiť možno jednostranne odvolať pred uplynutím dvojročného obdobia podľa článku 50 ZEÚ, aby v prípade tohto odvolania Spojené kráľovstvo zostalo v Európskej únii.

20. Prvostupňový sudca návrh na prejednanie svojím rozhodnutím zo 6. februára 2018 zamietol¹² z dôvodu, že tento návrh zasahuje do suverenity Parlamentu Spojeného kráľovstva a vyplýva z neho hypotetická otázka, keďže neexistujú dôkazy svedčiacie v prospech toho, že by vláda Spojeného kráľovstva alebo Parlament mali v úmysle odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť.

21. Navrhovatelia sa odvolali na Court of Session, Inner House (Vrchný súd, odvolací senát, Škótsko, Spojené kráľovstvo), ktorý svojím rozhodnutím z 20. marca 2018 návrhu vyhovel¹³ a vec vrátil na prvostupňový súd na rozhodnutie vo veci samej.

7 Zákon o oznámení úmyslu vystúpiť z Európskej únie z roku 2017, kapitola 9, § 1.

8 Dokument EUCO XT 20004/17 z 29. apríla 2017, Usmernenia Európskej rady v nadväznosti na oznámenie Spojeného kráľovstva podľa článku 50 ZEÚ (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/sk/pdf>).

9 Rozhodnutie Rady Európskej únie (EÚ, Euratom) XT 21016/17 z 22. mája 2017 o poverení začať rokovania o dohode so Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska, ktorou sa stanoví spôsob jeho vystúpenia z Európskej únie (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/sk/pdf>). Skupina britských občanov s pobytom v rôznych krajinách Únie podala žalobu o určenie neplatnosti tohto rozhodnutia, ktorú Všeobecný súd vyhlásil za neprípustnú rozsudkom z 26. novembra 2018, Shindler a i./Rada (T-458/17, EU:T:2018:838).

10 Dohoda o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu. Jej znenie sa musí podrobiť právnej revízii a je dostupné iba v anglickom jazyku na adrese https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf

11 Politické vyhlásenie, ktoré stanovuje rámec budúcich vzťahov medzi Európskou úniou a Spojeným kráľovstvom. Znenie v anglickom jazyku je dostupné na adrese <https://www.consilium.europa.eu/media/37100/20181121-cover-political-declaration.pdf>.

12 [2018] CSOH 8, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh8.pdf?sfvrsn=0>.

13 [2018] CSIH18, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csih18.pdf?sfvrsn=0>.

22. Rozhodnutím z 8. júna 2018¹⁴ prvostupňový sudca Court of Session (Vrchný súd) odmietol podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor a návrh zamietol.¹⁵

23. Navrhovatelia sa odvolali na Court of Session, Inner House, First Division (Vrchný súd, odvolací senát, prvé oddelenie), ktorý po tom, ako povolil prejednanie veci, vydal rozhodnutie z 21. septembra 2018¹⁶, ktorým vyhovel žiadosti o podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na základe článku 267 ZFEÚ.

24. Vnútroštátny súd sa v podstate:

- domnieva, že nie je ani predčasné, ani akademické položiť si otázku, či by bolo možné oznámenie zákonne jednostranne odvolať, aby Spojené kráľovstvo zostalo v Európskej únii,
- zdôrazňuje neistotu spojenú s touto problematikou a chápe, že odpoveď bude mať za následok objasnenie možností, ktoré majú poslanci Parlamentu Spojeného kráľovstva k dispozícii pri hlasovaní. Podľa názoru vnútroštátneho súdu majú poslanci Parlamentu Spojeného kráľovstva, bez ohľadu na záujem poslancov Škótskeho parlamentu a poslancov Európskeho parlamentu, záujem na tom, aby sa táto záležitosť vyriešila.

25. Na to, aby vnútroštátny súd dospel k tomuto záveru, zohľadnil skutočnosť, že 26. júna 2018 bol zákonu o vystúpení z Európskej únie z roku 2018 udelený kráľovský súhlas, pričom § 13 tohto zákona podrobne stanovuje spôsob, akým sa má žiadať o parlamentný súhlas s výsledkom rokovaní medzi Spojeným kráľovstvom a Európskou úniou podľa článku 50 ZEU. Konkrétne dohoda o vystúpení môže byť ratifikovaná len vtedy, ak táto dohoda, ako aj rámec budúcich vzťahov medzi Spojeným kráľovstvom a Európskou úniou budú schválené uznesením Dolnej snemovne a predmetom rozpravy v Snemovni lordov. Pokiaľ k schváleniu nedôjde, vláda musí oznámiť, aký navrhuje ďalší postup, pokiaľ ide o dojednanie. Ak predseda vlády pred 21. januárom 2019 vyhlási, že rámcovú dohodu nie je možné dosiahnuť, vláda má povinnosť opätovne oznámiť, aký navrhuje ďalší postup. Tento návrh musí predložiť obom snemovniam Parlamentu.

26. V súlade s § 13 zákona o vystúpení z Európskej únie z roku 2018, ak Dolná snemovňa dohodu o vystúpení odmietne, Zmluvy prestanú platiť v Spojenom kráľovstve od 29. marca 2019, pokiaľ z okolností nevyplynie niečo iné. To isté nastane, ak sa pred týmto dátumom nedosiahne dohoda o vystúpení medzi Spojeným kráľovstvom a Európskou úniou.

27. V tejto súvislosti Court of Session, Inner House, First Division (Vrchný súd, odvolací senát, prvé oddelenie) predložil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:¹⁷

„V prípade, že členský štát oznámil Európskej rade v súlade s článkom 50 Zmluvy o fungovaní Európskej únie svoj úmysel vystúpiť z Európskej únie, umožňuje právo Únie, aby oznamujúci členský štát jednostranne odvolal uvedené oznámenie, a pokiaľ áno, za akých podmienok a s akými účinkami vo vzťahu k zotrvaní členského štátu v Európskej únii?“

14 <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh61.pdf?sfvrsn=0>.

15 Pozri kritickú analýzu tohto rozhodnutia v TAYLOR, R., WILSON, A.: Brexit, the revocation of Article 50, and the path not taken: Wightman and Others for Judicial Review against the Secretary of State for Exiting the European Union. In: *Edinburgh Law Review*. 2018, zväzok 22, s. 417 až 422.

16 Stanoviská sudcov oddelenia sú priložené k rozhodnutiu [2018] CSIH 62 [http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/\[2018\]_CSIH_62.html](http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/[2018]_CSIH_62.html).

17 Dňa 19. októbra 2018 podal žalovaný (Minister pre odchod z Európskej únie) na vnútroštátnom súde žiadosť o povolenie odvolať sa proti návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Najvyšší súd Spojeného kráľovstva. Žiadosť bola zamietnutá Court of Session, Inner House, First Division (Vrchný súd, odvolací senát, prvé oddelenie) 8. novembra 2018 a 20. novembra 2018 United Kingdom Supreme Court (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva).

III. Konanie pred Súdny dvorom

28. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený kancelárii Súdneho dvora 3. októbra 2018.

29. Vnútroštátny súd požiadal, aby sa vzhľadom na naliehavosť veci návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednal v skrátenej konaní podľa článku 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, keďže posudzovanie a nasledujúce parlamentné hlasovanie o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie sa musí uskutočniť s dostatočným časovým predstihom pred 29. marcom 2019.

30. Ako vyplýva z uznesenia z 19. októbra 2018, predseda Súdneho dvora tejto žiadosti vyhovel, pričom skrátene konanie odôvodnil odkazom na potrebu objasnenia rozsahu pôsobnosti článku 50 ZEÚ predtým, ako poslanci vnútroštátneho parlamentu rozhodnú o dohode o vystúpení, ako aj odkazom na zásadný význam tohto ustanovenia tak pre Spojené kráľovstvo, ako aj pre ústavný poriadok Európskej únie.¹⁸

31. Navrhovatelia v konaní vo veci samej (Wightman a i., ako aj Tom Brake a Chris Leslie), vláda Spojeného kráľovstva, Komisia a Rada predložili v prejudiciálnom konaní písomné pripomienky. Všetci títo účastníci konania sa dostavili na pojednávanie, ktoré sa konalo na Súdnom dvore 27. novembra 2018.

IV. Prípustnosť prejudiciálnej otázky

32. Vláda Spojeného kráľovstva namieta prípustnosť prejudiciálnej otázky. Komisia má v tomto ohľade určité pochybnosti, hoci ich ešte nepretavila do formálnej námietky neprípustnosti.

33. Vláda Spojeného kráľovstva v stručnosti namieta, že:

- táto prejudiciálna otázka je vzhľadom na svoju hypotetickú a teoretickú (akademickú) povahu neprípustná, keďže neexistuje ani náznak toho, že by vláda alebo Parlament Spojeného kráľovstva mali v úmysle odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť,
- vyhlásenie, že prejudiciálna otázka je prípustná, by bolo v rozpore so systémom opravných prostriedkov upravených Zmluvami, ktoré nepredpokladajú, že by Súdny dvor mal poskytovať poradné stanoviská k takým ústavným otázkam, akou je napr. vystúpenie členského štátu z Európskej únie.

34. Podľa ustálenej judikatúry prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorému bol spor predložený a ktorý musí prevziať zodpovednosť za následné súdne rozhodnutie, aby s ohľadom na osobitné okolnosti veci posúdil tak nevyhnutnosť prejudiciálneho rozhodnutia pre vydanie rozsudku, ako aj relevantnosť prejudiciálnych otázok, ktoré predkladá Súdnu dvoru. Ak sa teda predložené prejudiciálne otázky týkajú výkladu alebo platnosti normy práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť. Z toho vyplýva, že pre prejudiciálne otázky týkajúce sa práva Únie platí domnienka relevantnosti.

¹⁸ Uznesenie predsedu Súdneho dvora z 19. októbra 2018, Wightman a i. (C-621/18, EU:C:2018:851, body 9 a 11).

35. V súlade s tou istou judikatúrou môže Súdny dvor odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom iba vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad alebo posúdenie platnosti právnej normy Únie nijako nesúvisí s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi nevyhnutnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili.¹⁹

36. Domnievam sa, že táto vec nespĺňa žiadnu z uvedených podmienok, ktoré sú nevyhnutné na to, aby bolo možné odmietnuť začatie prejudiciálneho konania už na počiatku.

37. Po prvé Súdny dvor musí predpokladať, že vnútroštátny súd vydal uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania v súlade s platnými normami upravujúcimi súdne konanie, súdnu právomoc a súdnu organizáciu v jeho vnútroštátnom práve.²⁰ V tomto okamihu nie je najmä vhodné spochybňovať, či procesný mechanizmus súdneho preskúmania uplatňovaný v Škótsku²¹ umožňuje v tejto konkrétnej veci (ako aj v iných veciach, o ktorých už Súdny dvor rozhodol)²² tak podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ako aj následné rozhodnutie súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.²³

38. Po druhé spor je skutočný a existuje jednoznačná súťaž protichodných argumentov, ktoré strany obhajujú. Skutočne prebieha nefalšovaný procesný spor, v ktorom sa uplatňujú protichodné argumenty a tvrdenia:

- Navrhovatelia žiadajú vnútroštátny súd, aby vyhlásil, že článok 50 ZEÚ umožňuje jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť, a žiadajú ho, aby predtým požiadal Súdny dvor o usmernenie týkajúce sa tejto otázky.
- Vláda Spojeného kráľovstva namieta voči tomuto tvrdeniu.

39. Po tretie prejudiciálna otázka vnútroštátneho súdu je nevyhnutná na vyriešenie sporu vo veci samej. Bolo by dokonca možné povedať, že táto prejudiciálna otázka je samotným predmetom tohto sporu. Právomoc vykladať článok 50 ZEÚ s konečnou platnosťou a jednotne má Súdny dvor, pričom určenie, či tento článok umožňuje alebo neumožňuje jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť, si vyžaduje značnú interpretačnú prácu. Bez podpory autority Súdneho dvora by vnútroštátny súd iba ťažko vyriešil spor, ktorý mu prináleží rozhodnúť.

19 Rozsudky zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, body 24 a 25); zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, body 15 a 16); z 5. júla 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 19); z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 54); z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 50 a 155, a zo 7. februára 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, body 31 a 32).

20 Súdnemu dvoru predovšetkým neprináleží zapájať sa do diskusie – ktorá je odzrkadlená vo vnútroštátnom rozhodnutí – o podmienkach, za ktorých je súdne preskúmanie vo vnútroštátnom konaní prijateľné, ani o posúdení skutkového stavu, ktoré vykonal vnútroštátny súd na účely uplatňovania kritérií stanovených škótskym právom. Pozri analogicky rozsudky zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 26), a zo 7. februára 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, bod 34).

21 Všeobecný opis konania o súdnom preskúmaní je uvedený v HARVIE-CLARK, S.: *Judicial Review*. In: *SPICe Briefing* 16/62, Scottish Parliament, 2016.

22 Súdny dvor bez toho, aby spochybnil prípustnosť, odpovedal na prejudiciálne otázky v kontexte škótskeho „súdneho preskúmania“ v rozsudku z 23. decembra 2015, Scotch Whiskey Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845). Generálny advokát Bot si tiež výslovne osvojil toto stanovisko vo svojich návrhoch (C-333/14, EU:C:2015:527, body 19 až 24).

23 Súdny dvor už rozhodol o prípustnosti viacerých návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa týkali výkladu alebo platnosti sekundárnej legislatívy v rámci návrhov na súdne preskúmanie, najmä vo veciach, v ktorých boli vydané rozsudky z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); z 3. júna 2008, Intertanko a i. (C-308/06, EU:C:2008:312); z 8. júla 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419); zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), a Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325), a zo 7. februára 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66).

40. Po štvrté položená prejudiciálna otázka nie je iba akademická.²⁴ Od Súdneho dvora sa žiada, aby vydal rozsudok s cieľom vyložiť ustanovenie (článok 50 ZEÚ), ktoré sa v skutočnosti práve uplatňuje a ktorého budúce právne dôsledky sa neúprosne blížia. Účelom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je rozoznať skutočný rozsah pôsobnosti tohto ustanovenia v jednom jeho veľmi neistom aspekte.²⁵

41. Nielen teoretický, ale aj praktický význam odpovede Súdneho dvora je zrejмый vzhľadom na obrovské právne, hospodárske, sociálne a politické dôsledky Brexitu pre Spojené kráľovstvo, pre Európsku úniu, ako aj pre práva britských a nebritských občanov, ktorých sa Brexit dotkne. Musím zdôrazniť, že ide o prejudiciálnu otázku, ktorá nie je iba otázkou právnej vedy, ktorá by bola prístupná iba malému počtu odborníkov na právo Únie: vec predložená Súdnemu dvoru môže mať skutočný význam v Spojenom kráľovstve a v samotnej Európskej únii.

42. Po piate súhlasím s posúdením uvedeným v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a domnievam sa, že prejudiciálna otázka nie je predčasná. Okrem toho rovnako ako vnútroštátnemu súdu²⁶ sa aj mne zdá, že relevantný čas na rozptýlenie pochybností o tom, či oznámenie úmyslu vystúpiť je možné odvolať, je práve pred Brexitom, a nie až po ňom a po tom, ako sa Spojené kráľovstvo neúprosne ponorilo do jeho dôsledkov.

43. Po šieste prejudiciálnu otázku nie je možné charakterizovať ako nadbytočnú alebo zbytočnú, keďže odpoveď na ňu bude mať za následok objasnenie možností, ktoré majú poslanci Parlamentu Spojeného kráľovstva pri hlasovaní.²⁷

44. V súlade s § 13 zákona o vystúpení z Európskej únie z roku 2018 musí Parlament Spojeného kráľovstva pred 21. januárom 2019 prijať alebo odmietnuť akúkoľvek dohodu o vystúpení uzavretú medzi Spojeným kráľovstvom a Európskou úniou, a ak nedôjde k uzavretiu žiadnej dohody, následne musí byť vydané vyhlásenie o ďalšom postupe, ktorý vláda Spojeného kráľovstva navrhuje. Ak bude takáto dohoda odmietnutá, resp. žiadna dohoda nebude uzavretá, Spojené kráľovstvo prestane byť členom Európskej únie 29. marca 2019, pokiaľ Európska rada po dohode s týmto členským štátom jednomyselne nerozhodne o predĺžení tejto lehoty (článok 50 ods. 3 ZEÚ).

45. Odpoveď na položenú prejudiciálnu otázku teda poskytne poslancom Parlamentu Spojeného kráľovstva informáciu o tom, či majú k dispozícii tretiu možnosť, nielen alternatívy, ktoré majú k dispozícii v súčasnosti (odmietnutie alebo schválenie dohody o vystúpení a vyhlásenie o postupe Spojeného kráľovstva v prípade absencie dohody). Na základe tejto tretej možnosti by Parlament mohol vyzvať vládu Spojeného kráľovstva, aby odvolala oznámenie úmyslu vystúpiť, aby tak Spojené kráľovstvo mohlo zostať stranou zmlúv o založení Európskej únie a členom Únie.²⁸

24 V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora nesmie návrh na začatie prejudiciálneho konania smerovať k formulácii poradných stanovísk o všeobecných alebo hypotetických otázkach, ale musí byť odôvodnený potrebou spojenou s účinným vyriešením sporu týkajúceho sa práva Únie [pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. apríla 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 41); z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 42); z 27. februára 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, bod 29), a z 21. decembra 2016, Tele2 Sverige a Watson a i. (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 130)].

25 Uznesenie zo 14. marca 2013, Loreti a i. (C-555/12, EU:C:2013:174, bod 20); rozsudky zo 16. novembra 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, bod 18), a z 12. júna 2008, Gourmet Classic (C-458/06, EU:C:2008:338, bod 26).

26 Stanovisko Lorda Drummond Younga v prílohe k uzneseniu o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, bod 59: „... odchod z Európskej únie pomocou mechanizmu upraveného v článku 50 zahŕňa vstup na úplne nové územie. Za týchto okolností je zistenie právnych zásad, ktoré sa vzťahujú na použitie článku 50 a jeho dôsledky, vecou veľkého praktického významu; tvrdiť niečo iné sa mi zdá zjavne absurdné. Súčasnú situáciu treba porovnať so situáciou pred uplatnením článku 50, keď dôsledky tohto aktu a možnosť jeho odvolania boli skutočne hypotetické. Mnohé dôsledky vyhlásenia podľa článku 50 sa navyše zhmotnia bezprostredne po uplynutí dvojročnej lehoty uvedenej v tomto vyhlásení, t. j. 29. marca 2019. Po tomto dni bude možnosť odvolania skutočne iba hypotetická. Ak práva a právomoci zainteresovaných strán nebude možné určiť pred týmto dátumom, krajina a jej zákonodarná a výkonná moc sa budú obrazne povedané mátožne potácať v dôsledkoch. Takýto výsledok je zjavne nepraktický a nežiaduci“.

27 Uznesenie o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania, bod 10.

28 Pozri body 7 a 27 stanoviska Lorda Carlowaya v prílohe k návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

46. Po siedme to, čo sa od Súdneho dvora žiada, nie je čisto poradný názor, ako podľa všetkého tvrdí Komisia (s určitými výhradami). Vo svojich písomných pripomienkach pripúšťa, že odpoveď Súdneho dvora je potrebná na to, aby vnútroštátny súd mohol vydať „declarator“²⁹, ktorého vydanie sa od neho žiada, avšak „declarator“ bude iba poradnej povahy a nebude mať na strany bezprostredné účinky.

47. S týmto názorom nesúhlasím, keďže (ako som práve uviedol) rozhodnutie vnútroštátneho súdu môže mať právne účinky v rozsahu, v akom by umožňovalo účastníkom konania, ktorí sú poslancami Parlamentu Spojeného kráľovstva, prevziať na základe práva Únie iniciatívu v prospech jednostranného odvolania oznámenia úmyslu vystúpiť.

48. Vláda Spojeného kráľovstva tiež uvádza, že od Súdneho dvora sa požaduje vydanie poradného stanoviska týkajúceho sa hypotetického odvolania, ktoré táto vláda sama nie je ochotná vykonať. Podľa jej názoru Zmluvy o založení Európskej únie neumožňujú použiť prejudiciálne konanie v tomto kontexte, pretože článok 50 ZEÚ, na rozdiel od ustanovení článku 218 ods. 11 ZFEÚ, nepredpokladá možnosť požiadať Súdny dvor o stanovisko. Dodáva, že zákonnosť tohto (možného) odvolania by mala byť napadnutá priamou žalobou z titulu nesplnenia povinnosti alebo žalobou o neplatnosť, ak dôjde k odvolaniu. Poradné stanovisko Súdneho dvora v tak politicky citlivej veci, akou je Brexit, by podľa tejto vlády znamenalo zasahovanie do prijímania rozhodnutí, ktoré sa stále dojednávajú a ktoré musí prijať výkonný a zákonodarný orgán Spojeného kráľovstva.

49. S týmito argumentmi nesúhlasím. Ako som už uviedol, Súdny dvor nevydáva poradné stanovisko, ale skôr spolupracuje s vnútroštátnym súdom, aby vnútroštátny súd mohol vyriešiť *skutočný* spor medzi dvoma stranami s presne vymedzenými právnymi stanoviskami, ktorý si vyžaduje výklad článku 50 ZEÚ. Vzhľadom na neistotu v súvislosti s tým, či postup stanovený v tomto ustanovení umožňuje jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť, vnútroštátny súd musí vydať deklaratórny rozsudok s významnými dôsledkami, ktorý naopak závisí od výkladu ustanovenia Zmluvy o Európskej únii.

50. V tomto kontexte je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ vhodný na *ex ante* vyriešenie uvedenej neistoty, to znamená bez čakania na vykonanie odvolania. Už len samotné uznanie možnosti takéhoto odvolania, ak to Súdny dvor potvrdí, môže samo osebe priniesť relevantné právne účinky, keďže sa tým žiadajúcim poslancom otvorí cesta, aby sa mohli dovolávať tohto prípadného odvolania na účely prijatia jedného alebo druhého stanoviska.

51. Vo svojej odpovedi na prejudiciálnu otázku Súdny dvor nebude vykonávať poradné funkcie, ale odpovie v súlade so svojou súdnou funkciou (konkrétne funkciou *určiť to, čo platí ako právo*), aby vnútroštátny súd mohol na základe tejto odpovede rozsudkom so skutočným právnym účinkom rozhodnúť o návrhu, ktorým sa navrhovatelia domáhajú, aby tento súd vydal deklaratórny rozsudok.

52. Pri zodpovedaní prejudiciálnej otázky v tomto zmysle Súdny dvor nekoná nad rámec úlohy, ktorú mu ukladajú článok 19 ZEÚ a článok 267 ZFEÚ. Jeho výklad článku 50 ZEÚ nepredstavuje zasahovanie do politického procesu dojednávania vystúpenia Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Okrem toho tento výklad slúži na objasnenie právneho rámca pre toto vystúpenie z hľadiska práva Únie, v ktorom sú výkonná a zákonodarná zložka Spojeného kráľovstva aktívnymi protagonistami.

53. Okrem toho tak, ako aj v iných veciach osobitnej *citlivosti* pre členské štáty sa Súdny dvor nemôže zrieknuť svojich povinností, t. j. vyhnúť sa odpovedi na otázku, ktorá je správne naformulovaná (teda v súlade s článkom 267 ZFEÚ), výlučne z dôvodu, že jedna alebo druhá strana by túto odpoveď mohla interpretovať z politického, a nie výlučne právneho hľadiska.

²⁹ „Declarator“ znamená súdne rozhodnutie vydané v reakcii na návrh strany, ktorá žiada o vyhlásenie, ktoré je priaznivé pre jej práva alebo postavenie.

54. Nakoniec musím odkázať na rozsudok vo veci *American Express*³⁰ citovaný v návrhu na začatie prejudiciálneho konania už iba preto, aby som vyvrátil údajný rozpor medzi mojim súčasným stanoviskom a stanoviskom, ktoré som zastával vo svojich návrhoch v uvedenej veci.³¹ Súčasne s tým, ako som chválil pružnosť konania o súdnom preskúmaní, vyjadril som aj svoje výhrady a kritizoval som prílišnú veľkorysosť Súdneho dvora pri rozhodovaní v prospech prípustnosti prejudiciálnych otázok vyplývajúcich z takéhoto konania, „ak sa týkajú otázky platnosti ustanovenia práva Únie“.

55. V uvedenej veci som argumentoval, že medzi spoločnosťou *American Express* a orgánmi Spojeného kráľovstva nie je skutočný spor: oba subjekty na základe vzájomnej dohody požiadali vnútroštátny súd, aby Súdnemu dvoru predložil prejudiciálne otázky, ktoré sformulovali samotné strany. Absencia nesúhlasných stanovísk strán poukázala nie na skutočný spor, ale skôr na existenciu procesného mechanizmu, ktorý vytvorili s jediným cieľom, a to získať rozhodnutie Súdneho dvora.

56. Žiaden z týchto faktorov nie je prítomný v tejto veci, ako som už zdôraznil vo svojich pripomienkach uvedených vyššie. Dodávam, že Súdny dvor v každom prípade rozhodol, že návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci *American Express* bol prípustný, a to aj za podmienok, ktoré som práve opísal.

57. Z týchto dôvodov sa prikláňam k názoru, že prejudiciálna otázka je prípustná.

V. Analýza prejudiciálnej otázky

58. Môže členský štát (v tomto prípade Spojené kráľovstvo) odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť z Európskej únie po tom, ako bolo oznámené Európskej rade?

59. Vzhľadom na to, že článok 50 ZEÚ neobsahuje výslovnú odpoveď na tak zjavne jednoduchú otázku, sú možné tri riešenia: a) nie, v žiadnom prípade nie, b) áno, bez akýchkoľvek podmienok, alebo c) áno, za určitých podmienok. Argumentácia na zdôvodnenie ktorejkoľvek z týchto odpovedí je nepochybne zložitá, ako to ilustruje diskusia, ku ktorej došlo v členských štátoch (najmä v Spojenom kráľovstve), a právna literatúra.³²

60. Táto otázka sa postupne prepracovala až do tohto prejudiciálneho konania, v ktorom:

- Navrhovatelia (Wightman a i.) a vedľajší účastníci konania (Tom Brake a Chris Leslie) tvrdia, že jednostranné odvolanie je možné v prípade splnenia určitých podmienok.
- Na druhej strane Komisia a Rada nesúhlasia s jednostranným odvolaním, ale tvrdia, že článok 50 ZEÚ umožňuje určitú formu odvolania (ktoré označujem ako *dohodnuté*), ktorú jednomyselne schválila Rada.

30 Rozsudok zo 7. februára 2018 (C-304/16, EU:C:2018:66).

31 Návrhy zo 6. júla 2017, *American Express* (C-304/16, EU:C:2017:524, body 42 až 47).

32 Pokiaľ ide o autorov, ktorí sú priaznivo naklonení možnosti odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť, pozri CRAIG, P.: *Brexit: A Drama in Six Acts*. In: *European Law Review*. 2016, zväzok 41, s. 447 až 468; EECKHOUT, P., FRANTZIOU, E.: *Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading*. In: *Common Market Law Review*. 2017, zväzok 54 (3), s. 695 až 734; EDWARD, D., JACOBS, F., LEVER, J., MOUNTFIELD, H., FACENNA, G.: *In the matter of Article 50 of the Treaty on European Union („The Three Knights’ Opinion“)*, 2017; SARI, A.: *Reversing a withdrawal notification under Article 50 TEU: can a Member State change its mind*. In: *European Law Review*. 2017, zväzok 42, s. 451 až 473; TRIDIMAS, T.: *Article 50: An Endgame without an End?* In: *King’s Law Journal*. 2016, zväzok 27, s. 297 až 313.

Pokiaľ ide o autorov, ktorí sú priaznivo naklonení nemožnosti odvolania, pozri GATTI, M.: *The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause*, prednáška prednesená na konferencii Združenia pre štúdium EÚ (EUSA) v Miami v dňoch 4. až 6. mája 2017. Panel 3I – *Brexit: Impact upon European Law and Integration*, s. 10 (<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>); PAPAGEORGIOU, I.: *The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU*. In: *Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*. European Parliament, 2018; OSTENDORE, P.: *The withdrawal cannot be withdrawn: the irrevocability of a withdrawal notification under Article 50(2) TEU*. In: *European Law Review*. 2017, zväzok 42(5), s. 767 až 776.

61. Diskusia je v skutočnosti ozvenou polemiky, ktorá existovala už v najranejšom štádiu práva, ako ho poznáme dnes, pokiaľ ide o účinky jednostranných vyhlásení úmyslu, ak sú adresované tretím osobám, a ich prípadné následné odvolanie. Podľa rímskeho práva nemenné stanoviská v tomto ohľade (*optioe facta, ius eligendi consumitur*)³³ koexistovali s pružnejšími stanoviskami, čo umožňovalo stiahnutie alebo odvolanie vyhlásení (*mutatio consilii*), pokiaľ nepoškodzovali alebo neboli na úkor tretej osoby.

62. Pri riešení podstaty problému bude moja argumentácia napredovať v nasledovnej línii:

- Najprv preskúmam pravidlá medzinárodného práva verejného o odstupovaní štátov od medzinárodných zmlúv, vrátane pravidiel o odvolaní odstúpenia. Toto preskúmanie ukáže, či možno tieto pravidlá uplatniť na prejednávajúcu vec.
- Následne pristúpim k výkladu článku 50 ZEÚ ako *lex specialis* s cieľom určiť, či v súlade s uvedeným ustanovením nič nebráni tomu, aby bolo oznámenie úmyslu vystúpiť jednostranne odvolané. Ak bude odpoveď kladná, budem analyzovať požiadavky, ktoré musia členské štáty splniť na vykonanie takéhoto jednostranného odvolania.
- Napokon sa budem zaoberať možnosťou *dohodnutého* odvolania, ktorú predniesli Komisia a Rada.

A. Odstupovanie od zmlúv podľa medzinárodného práva

1. Pravidlá VDZP, obyčajové pravidlá a prax štátov týkajúca sa práva na odstúpenie

63. Základom, ktorým sa riadia medzinárodné zmluvy, je zásada *pacta sunt servanda* zakotvená v článku 26 VDZP. Štáty sa zdráhali akceptovať právo na jednostranné odstúpenie zmluvných strán od medzinárodnej zmluvy. Článok 42 VDZP teda stanovuje, že „zánik zmluvy, jej výpoveď alebo odstúpenie niektorej strany od zmluvy sa môžu uskutočniť iba na základe ustanovení zmluvy alebo tohto dohovoru“.

64. Možnosť odstúpenia od zmluvy je vo VDZP výslovne upravená:

- Článok 54 umožňuje odstúpenie zmluvnej strany „v súlade s ustanovením [príslušnej] zmluvy“³⁴ alebo „kedykoľvek so súhlasom všetkých strán po porade s ostatnými zmluvnými štátmi“.³⁵
- Článok 56 stanovuje, že ak zmluva neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie týkajúce sa jej vypovedania alebo odstúpenia od nej, odstúpenie je možné iba vtedy, ak sa preukáže, že strany mali v úmysle pripustiť možnosť odstúpenia od zmluvy, resp. právo na odstúpenie od zmluvy môže vyvodiť z povahy zmluvy.³⁶

³³ Po vykonaní voľby je právo výberu vyčerpané. (*Digest* 33.5.2.2 až 3).

³⁴ Toto je presne prípad článku 50 ZEÚ.

³⁵ Články 64 až 68 VDZP stanovujú pravidlá postupu, ktorý sa má vykonať na účely odstúpenia od mnohostrannej zmluvy, podľa článkov 54 a 56 VDZP.

³⁶ V poslednom uvedenom prípade musí strana oznámiť svoj úmysel odstúpiť od zmluvy najmenej 12 mesiacov vopred.

65. Medzinárodná prax jednostranného odstúpenia od mnohostranných zmlúv nie je veľmi rozšírená, ale existujú určité príklady takéhoto odstúpenia. Táto prax sa v posledných rokoch stala obvyklejšou z dôvodu pochybností niektorých vlád, ktoré sú proti medzinárodným zmluvám a účasti v medzinárodných organizáciách.³⁷

66. Vyskytli sa aj prípady odstúpenia od zmluvy na určité obdobie, po ktorom nasledovalo neskoršie pristúpenie k tej istej zmluve. Jedným z najrelevantnejších príkladov bolo vystúpenie európskych komunistických krajín zo Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) a Organizácie Spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru (UNESCO) na začiatku studenej vojny. Vzhľadom na to, že zmluvy o založení oboch týchto organizácií nemali doložku o vystúpení, západné štáty argumentovali, že vystúpenie si vyžaduje súhlas ostatných zmluvných strán. Na podporu svojho stanoviska komunistické krajiny tvrdili, že v súlade so všeobecnou zásadou medzinárodného práva štáty nemôžu byť proti svojej vôli nútené pokračovať v účasti na zmluve.³⁸

67. V dôsledku týchto udalostí bola zmluva o založení UNESCO zmenená a doplnená s cieľom vložiť ustanovenie zakladajúce právo na jednostranné vystúpenie.³⁹ Táto doložka bola použitá Spojeným kráľovstvom (ktoré vystúpilo z UNESCO 31. decembra 1985 a opätovne vstúpilo 1. júla 1997) a Spojenými štátmi (ktoré vystúpili 31. decembra 1984 a opätovne vstúpili 3. októbra 2003). V roku 2017 Spojené štáty opäť vystúpili z UNESCO, rovnako ako Izrael.⁴⁰

68. Pokiaľ ide o odvolanie oznámení o odstúpení od medzinárodných zmlúv, okrem určitých historických precedensov⁴¹ existujú aj nedávne príklady, ktoré môžu byť pre prejednávajúcu vec zaujímavé. Odvolávam sa najmä na prípady Panamy, Gambie a Juhoafrickej republiky.⁴²

69. Dňa 19. augusta 2009 vláda Panamy oznámila⁴³ svoje odstúpenie od Zmluvy o založení stredoamerického parlamentu a iných politických orgánov (ďalej len „Parlacen“)⁴⁴, pričom na podporu svojho stanoviska sa odvolala na článok 54 písm. b) VDZP. Vzhľadom na hroziace odmietnutie zo strany členov Parlacen vláda Panamy požiadala Panamské národné zhromaždenie, aby schválilo zákon č. 78 z 11. decembra 2011, ktorý reprodukoval znenie tohto oznámenia a navrhol zrušenie panamských nástrojov, ktoré túto zmluvu ratifikovali. Corte Suprema de Justicia de Panamá (Najvyšší súd, Panama) vyhlásil tento zákon za protiústavný z titulu, že porušoval článok 4 Panamskej ústavy („Panamská

37 Pozri referenčné práce HELFER, R. L.: *Exiting treaties*. In: *Virginia Law Review*. november 2005, zväzok 91, s. 1579 až 1648; BRÖLMANN, C., COLLINS, R., EL DROUBI, S., WESSEL, R.: *Exiting International Organisations. A brief introduction*. Draft to be published in: *International Organisations Law Review*. 2018, č. 2, a BRADLEY, C., HELFER, R. L.: *Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?* In: *AJIL*. 2018, zväzok 111, s. 428 až 433. Africká únia varovala pred masívnym vystúpením z Medzinárodného trestného súdu: *Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622, (XXVIII), 31. január 2017, a *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29. január 2018).

38 DOCK, M. C.: *Le retrait des membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies*. In: *Annuaire français de droit international*. 1994, s. 111.

39 Článok II ods. 6 [odsek bol schválený na 8. zasadnutí (1954) Generálnej konferencie (8 C/Uznesenia, strana 12)] Ústavy Organizácie Spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru, podpísanej v Londýne 16. novembra 1945, stanovuje: „Každý členský štát alebo pridružený člen organizácie môže vystúpiť z organizácie prostredníctvom oznámenia adresovaného generálnemu riaditeľovi. Takéto oznámenie nadobúda účinnosť 31. decembra roka nasledujúceho po roku, v ktorom bolo oznámenie dané. Žiadne takéto vystúpenie nemá vplyv na finančné záväzky voči organizácii existujúce v deň nadobudnutia účinnosti vystúpenia. Oznámenie o vystúpení pridruženého člena dáva v jeho mene členský štát alebo iný orgán zodpovedný za jeho medzinárodné vzťahy“.

40 <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/>.

41 Španielsko vystúpilo zo Spoločnosti národov v roku 1926, ale svoje rozhodnutie v roku 1928 odvolalo a aktívne sa zúčastnilo na jej deviatej schôdzi.

42 PAPAGEORGIOU, I.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 9 a 10.

43 <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4755->.

44 Znenie zmluvy, ktorá neobsahuje doložku výslovne upravujúcu odstúpenie, je prístupné na adrese <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

republika dodržiava pravidlá medzinárodného práva“), pretože Zmluva o Parlacen neobsahovala doložku, ktorá by výslovne upravovala odstúpenie, a odstúpenie nebolo uskutočniteľné podľa článkov 54 a 56 VDZP.⁴⁵ V dôsledku tohto rozsudku bolo oznámenie Panamy o odstúpení odvolané a táto krajina obnovila svoju účasť v Parlacen.⁴⁶

70. Ďalšie dva prípady sa týkajú zmluvy o zriadení Medzinárodného trestného súdu (ICC), konkrétne Rímskeho štatútu z roku 1998:⁴⁷

– Vo februári 2017, po tom, ako sa nový prezident ujal moci, vláda Gambie odvolala oznámenie o vystúpení, ktoré podala v novembri 2016.⁴⁸

– Vláda Juhoafrickej republiky, ktorá oznámila svoje odstúpenie od Rímskeho štatútu v októbri 2016⁴⁹, v marci 2017 oznámila odvolanie tohto oznámenia⁵⁰ po tom, ako ho anuloval South African High Court (Najvyšší súd Juhoafrickej republiky).⁵¹

71. Vzhľadom na túto medzinárodnú prax by bolo potrebné položiť si otázku, či možnosť odvolania oznámení o vystúpení získala status obyčajového pravidla medzinárodného práva. Alebo inak povedané, či článok 68 VDZP, podľa ktorého môže byť oznámenie alebo listina podľa článku 65 alebo 67 VDZP odvolané kedykoľvek pred nadobudnutím jej účinnosti, stelesňuje obyčajové pravidlo medzinárodného práva.

72. Články 65 až 68 tvoria štvrtý oddiel časti V VDZP, ktorá obsahuje procedurálne pravidlá, ktoré sa uplatňujú v prípadoch, keď sa strana dovoľáva dôvodov týkajúcich sa neplatnosti, zániku, odstúpenia alebo prerušenia vykonávania zmluvy.

– Článok 65 vyžaduje, aby štát, ktorý si želá odstúpiť od zmluvy, oznámil svoj úmysel ostatným zmluvným stranám, pričom musí vysvetliť opatrenie, ktoré navrhuje prijať vo vzťahu k zmluve, a jeho odôvodnenie. Tieto ostatné štáty musia mať najmenej tri mesiace na vznesenie námietok proti odstúpeniu.

– Ak neboli vznesené žiadne námietky, článok 67 umožňuje členskému štátu, ktorý si želá odstúpiť od zmluvy, písomne sformulovať svoju listinu o odstúpení od zmluvy a oznámiť ju ostatným zmluvným stranám.

– Článok 68 stanovuje: „Oznámenie alebo listina uvedené v článkoch 65 a 67 môžu byť odvolané kedykoľvek predtým, než nadobudnú platnosť“.

45 Rozsudok Corte Suprema de Justicia (Pleno) [Najvyšší súd (plenárne zasadnutie), Panama] z 2. februára 2012, https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406.

46 <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/369/Reintegro-de-Panama-al-PARLACEN.aspx>.

47 Znenie Rímskeho štatútu bolo rozoslané ako dokument A/CONF.183/9 zo 17. júla 1998 a opravené na základe procès-verbaux z 10. novembra 1998, 12. júla 1999, 30. novembra 1999, 8. mája 2000, 17. januára 2001 a 16. januára 2002. Štatút nadobudol platnosť 1. júla 2002. V nedávnej dobe Africká únia pohrozila ICC masovými vystúpeniami [*Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII) (31. január 2017) a *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29. január 2018)].

48 Prezident Zhromaždenia zmluvných štátov víta rozhodnutie Gambie neodstúpiť od Rímskeho štatútu, ICC (tlačové vyhlásenie), 17. február 2017, na adrese <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1274>.

49 Dôvodom bolo odmietnutie zatknúť a vydať sudánskeho prezidenta Al Bashira Medzinárodnému trestnému súdu počas jeho účasti na summite Africkej únie, ktorý sa konal v Južnej Afrike v júni 2015.

50 Prezident Zhromaždenia zmluvných štátov víta zrušenie odstúpenia Južnej Afriky od Rímskeho štatútu ICC, (tlačové vyhlásenie), 11. marec 2017, na adrese <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1285>.

51 Vláda oznámila vystúpenie bez predchádzajúceho súhlasu Juhoafrického parlamentu, čo podľa High Court (Najvyšší súd) predstavovalo porušenie Ústavy Juhoafrickej republiky, a tento súd preto nariadil vláde, aby toto oznámenie odvolala. Rozsudok High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria) [Najvyšší súd Juhoafrickej republiky (Divízia Gauteng, Pretória)] z 22. februára 2017, vec č. 83145/2016, *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation*, 2017 (3) SA 212 (GP).

73. Článok 68 VDZP bol prijatý bez akýchkoľvek nesúhlasných hlasov štátov, ktoré sa zúčastnili na medzivládnej konferencii, ktorá vypracovala koncept tohto dohovoru, a to na základe konceptov článkov Komisie pre medzinárodné právo, v prípade ktorých opäť nedošlo k žiadnemu nesúhlasu.⁵²

74. Táto skutočnosť by mohla naznačovať, že článok 68 VDZP kodifikuje obyčajové pravidlo.⁵³ Toto ustanovenie, ktoré je zdanlivo spojené s článkami 65 a 67, sa však môže považovať skôr za procesné pravidlo, ktoré preukazuje progresívny vývoj, a nie kodifikáciu medzinárodného obyčaja.⁵⁴ To bolo posúdenie Súdny dvorom vo vzťahu k článku 65 VDZP v rozsudku vo veci Racke⁵⁵, pričom sa domnievam, že rovnaké posúdenie môže byť extrapolované aj na článok 68 VDZP (aj keď uznávam, že na prípad existujú rozdielne názory).⁵⁶

75. V tejto situácii relatívnej neistoty, ktorú nedávna prax členských štátov týkajúca sa odvolaní oznámení o odstúpení od medzinárodných zmlúv nijako neodstraňuje, si neviem predstaviť, ako by mohol Súdny dvor vyhlásiť obsah článku 68 VDZP, to znamená pravidlo, že oznámenie o odstúpení od zmluvy, ktoré vykonal členský štát, môže byť kedykoľvek jednostranne odvolané predtým, ako nadobudne platnosť, za *obyčajové platné pravidlo*.

76. Bez ohľadu na to, či článok 68 VDZP je alebo nie je obyčajovým pravidlom medzinárodného práva, tento článok môže byť značným zdrojom inšpirácie, pokiaľ ide o výklad, ako vysvetlím ďalej.

2. Uplatnenie ustanovení VDZP o odstúpení od zmlúv na Európsku úniu a jej členské štáty

77. Je možné pravidlá VDZP o odstúpení od medzinárodných zmlúv uplatniť na vystúpenie členského štátu z Európskej únie? Ak áno, aký by mohol byť vzťah medzi VDZP a ustanoveniami článku 50 ZEÚ?

78. Zmluva o Európskej únii je medzinárodnou zmluvou medzi štátmi a súčasne zakladajúcou listinou medzinárodnej organizácie (Európskej únie). Ako taká by bola v súlade s jeho článkom 5 predmetom VDZP.⁵⁷ Je však potrebné mať na pamäti, že Európska únia nie je zmluvnou stranou VDZP, rovnako ako niekoľko jej členských štátov (Francúzsko, Rumunsko). Ustanovenia VDZP o odstúpení od zmluvy a možnosť odvolania tohto odstúpenia, najmä článok 68 VDZP, sa preto v práve Únie neuplatňujú ako pravidlá medzinárodných dohovorov.

52 Návrh bol schválený 94 hlasmi za, nikto nehlasoval proti a 8 hlasov sa zdržalo hlasovania. Pozri 28. plenárne zasadnutie (16. mája 1969) v Organizácii spojených národov, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session (New York: United Nations, 1970) (New York: United Nations, 1970), s. 157.

53 Proti tomuto tvrdeniu pozri TZANAKOPOULOS, A.: Article 68 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. In: CORTEN, O., KLEIN, P. (eds.), Oxford University Press, 2011, zväzok II, s. 1565. Názor, ktorý je viac naklonený obyčajovej povahe článku 68, zastáva KRIEGER, H.: Article 68. In: DÖRR, O., SCHMALENBACH, K. (eds.): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2. vyd., Berlin: Springer, 2018, s. 1259.

54 V rozsudku z 3. februára 2006, Ozbrojené aktivity na území Konga (Konžská demokratická republika/Rwanda) (nová žiadosť: 2002), ICJ Reports, 2006, s. 6, bod 125, Medzinárodný súdny dvor rozhodol, že článok 66 VDZP nedeklaruje medzinárodné právo. Ten istý súd však v rozsudku z 25. septembra 1997 Projekt Gabčíkovo – Nagymaros (Maďarsko/Slovensko), ICJ Reports 1997, s. 7, bod 109 rozhodol, že aj keď články 65 a 67 VDZP práve nekodifikujú obyčajové právo, prinajmenšom odrážajú obyčajové medzinárodné právo a obsahujú určité procesné zásady, ktoré sú založené na povinnosti konať v dobrej viere.

55 Rozsudok zo 16. júna 1998 (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 59): „osobitné procesné [požiadavky]... obsiahnuté [v článku 65 VDZP] nie sú súčasťou medzinárodného [obyčajového] práva“. Generálny advokát Jacobs sa vyjadril ešte jasnejšie vo svojich návrhoch, ktoré predniesol v tejto veci (EU:C:1997:582) v bode 96, v ktorom uviedol, že „článok 65 Viedenského dohovoru stanovuje príslušné procesné požiadavky; zdá sa však, že tieto požiadavky presne neodrážajú požiadavky medzinárodného obyčajového práva. Zdá sa (ako by aj bolo možné očakávať), že ustanovenia Viedenského dohovoru týkajúce sa procesných požiadaviek sú špecifickejšie a konkrétnejšie ako pravidlá medzinárodného obyčajového práva“.

56 V tejto veci pozri protichodné názory obhajované SARI, A.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, č. 3, s. 466 až 469, v prospech toho, aby sa článok 68 považoval za preukazujúci obyčajové pravidlo, a PAPAGEORGIU, I.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 13 až 16, podľa ktorého je článok 68 pravidlom progresívneho vývoja.

57 Článok 5 VDZP týkajúci sa zmlúv, ktoré zakladajú medzinárodné organizácie, a zmlúv prijatých v medzinárodnej organizácii stanovuje, že uvedený dohovor „sa vzťahuje na každú zmluvu, ktorá je zakladajúcou listinou medzinárodnej organizácie, a na každú zmluvu prijatú v medzinárodnej organizácii bez ujmy všetkých príslušných pravidiel danej organizácie“.

79. Pravidlá medzinárodného obyčajového práva sú však pre členské štáty a Európsku úniu záväzné a môžu byť zdrojom práv a povinností v práve Únie.⁵⁸

80. Napriek mojej výhrade, že pravidlo odvolateľnosti oznámení o odstúpení od zmlúv obsiahnuté v článku 68 VDZP možno považovať za pravidlo medzinárodného obyčajového práva, si nemyslím, že by ho bolo možné vierohodne použiť ako právny základ, ktorý by umožňoval členskému štátu vystúpiť z Európskej únie inak ako postupom uvedeným v článku 50 ZEÚ.

81. Zmluvy o založení Európskej únie obsahujú výslovné ustanovenie o vystúpení (článok 50 ZEÚ), ktoré predstavuje *lex specialis* vo vzťahu k zmluvným pravidlám (články 54, 56 a 64 až 68 VDZP) medzinárodného práva týkajúcim sa tohto prípadu. Odstúpenie členského štátu od Zmluvy o založení Európskej únie sa teda musí v zásade vykonávať v súlade s článkom 50 ZEÚ.

82. Za týchto okolností nie je dôvod, aby články 54, 56, 65 a 67 VDZP, a najmä článok 68 VDZP nebolo možné použiť na poskytovanie výkladových usmernení, ktoré by pomohli vyvrátiť pochybnosti o otázkach, ktoré článok 50 ZEÚ výslovne nerieši. Takým je prípad možnosti odvolať oznámenia o vystúpení, o ktorej článok 50 ZEÚ mlčí.

83. Na tejto interakcii nie je nič neobvyklé. Súdny dvor použil ustanovenia VDZP o výklade zmlúv, najmä jeho články 31 a 32⁵⁹ s cieľom objasniť význam ustanovení Zmlúv o založení Európskej únie⁶⁰, medzinárodných zmlúv medzi Európskou úniou a tretími krajinami, ustanovení sekundárneho práva⁶¹ a dokonca aj dvojstranných zmlúv medzi členskými štátmi v prípade, že sa mu predkladá spor na základe osobitnej dohody medzi stranami (článok 273 ZFEÚ).⁶²

84. V prejednávanej veci je potrebné vykladať článok 50 ZEÚ, ktorý upravuje právo na vystúpenie. Vystúpenie, ako aj revízia (článok 48 ZEÚ), pristúpenie (článok 49 ZEÚ) a ratifikácia (článok 54 ZEÚ) Zmlúv o založení Európskej únie súvisia s pôvodom týchto zmlúv a predstavujú typickú otázku medzinárodného práva.

58 Rozsudok z 27. februára 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 47): „Únia [je] podľa ustálenej judikatúry pri výkone svojich právomocí povinná dodržiavať medzinárodné právo ako celok nielen vrátane pravidiel a zásad všeobecného a obyčajového medzinárodného práva, ale aj ustanovení medzinárodných dohôd, ktorým je viazaná (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9; z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291, ako aj z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i., C-366/10, EU:C:2011:864, body 101 a 123)“.

59 Článok 31 ods. 1 VDZP stanovuje, že: „zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy“. Článok 32 VDZP uznáva ako doplnkový prostriedok výkladu najmä použitie prípravných materiálov zmluvy a okolností jej uzavretia.

60 V rozsudku z 15. septembra 2011, Komisia/Slovensko (C-264/09, EU:C:2011:580, bod 41), sa uvádza, že „podľa ustálenej judikatúry má pritom článok 307 prvý odsek ES za cieľ vymedziť v súlade so zásadami medzinárodného práva, ktoré vyplývajú najmä z článku 30 ods. 4 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z 23. mája 1969, že uplatňovaním Zmluvy ES nie je dotknutý záväzok dotknutého členského štátu dbať na práva tretích krajín vyplývajúci zo skoršieho dohovoru a plniť si príslušné povinnosti“. Pozri tiež rozsudok zo 14. októbra 1980, Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, bod 8).

61 Rozsudky z 25. februára 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, bod 43); z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291); z 24. novembra 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, bod 94); z 21. decembra 2016, Rada/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, bod 86), a z 27. februára 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 58). Rozsudok z 11. júla 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, bod 67), uvádza: „Na účely výkladu ustanovení Dohovoru z Montego Bay je potrebné odkázať na pravidlá medzinárodného obyčajového práva zakotvené v ustanoveniach článku 31 ods. 1 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorými sú inštitúcie Únie viazané a sú súčasťou právneho poriadku Únie... a z ktorých vyplýva, že Zmluva sa má vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v Zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel Zmluvy.“

62 Rozsudok z 12. septembra 2017, Rakúsko/Nemecko (C-648/15, EU:C:2017:664, bod 39).

85. Opakujem, že článok 50 ZEÚ, ktorého znenie bolo inšpirované článkami 65 až 68 VDZP,⁶³ je vo vzťahu k všeobecným pravidlám medzinárodného práva o odstúpení od zmlúv *lex specialis*, nie je však samostatným ustanovením, ktoré by vyčerpávajúco upravovalo každý detail tohto procesu odstúpenia.⁶⁴ Na vyplnenie medzier v článku 50 ZEÚ teda nič nebráni tomu, aby sa použil článok 68 VDZP, aj keď *stricto sensu* neodráža pravidlo medzinárodného obyčajového práva.

B. Jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť v rámci článku 50 ZEÚ

86. Konanie podľa článku 50 ZEÚ, ktoré bolo začlenené do Zmluvy o Európskej únii prostredníctvom revízie Lisabonskej zmluvy, sa začína rozhodnutím o vystúpení, ktoré musí členský štát prijať „v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami“.

87. Súdny dvor zhrnul nasledujúce fázy postupu takto: „...[postup zahrňuje] v prvom rade Európskej rade adresované oznámenie svojho úmyslu vystúpiť z Únie, v druhom rade dojednanie a uzavretie dohody, ktorá stanoví spôsob jeho vystúpenia s prihliadnutím na budúce vzťahy medzi dotknutým štátom a Úniou, a v treťom rade vlastné vystúpenie z Únie ku dňu nadobudnutia platnosti tejto dohody alebo v prípade, ak sa tak nestane, dva roky po oznámení Európskej rade, pokiaľ táto Rada jednomyseľne nerozhodne o predĺžení tejto lehoty po dohode s dotknutým členským štátom“.⁶⁵

88. Na určenie, či vzhľadom na jeho mlčanie v tomto ohľade článok 50 ZEÚ umožňuje jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť, je potrebné vychádzať z výkladových metód obvykle používaných Súdny dvorom⁶⁶ a subsidiárne z tých, ktoré sú upravené v článkoch 31 a 32 VDZP.

89. Musím hneď na začiatku uviesť, že podľa môjho názoru článok 50 ZEÚ umožňuje jednostranné odvolanie zo strany oznamujúceho členského štátu, a to až do formálneho uzavretia dohody o vystúpení z Európskej únie.

1. Doslovný a kontextuálny výklad článku 50 ZEÚ

90. Vo všeobecnosti je prípustné obhajovať tak tvrdenie, že všetko, čo ustanovenie nezakazuje, je povolené, ako aj tvrdenie, že mlčanie zákona znamená absenciu práva.⁶⁷ Vzhľadom na to, že článok 50 ZEÚ neposkytuje priamu odpoveď na prejudiciálnu otázku vnútroštátneho súdu, v skutočnosti nie je možné použiť doslovný prístup a článok 50 ZEÚ sa musí analyzovať v jeho kontexte, to znamená zistením jeho významu so zreteľom na jeho odôvodnenie, v rámci najširšieho normatívneho rámca, ktorého je súčasťou.

91. Článok 50 ods. 1 ZEÚ upravuje prvú fázu postupu a stanovuje, že „každý členský štát sa môže rozhodnúť vystúpiť z Únie *v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami*“. Táto prvá (vnútroštátna) fáza je teda výlučne záležitosťou vystupujúceho členského štátu, keďže vystúpenie je právom priznaným každému štátu, ktorý je zmluvnou stranou zmlúv o založení Európskej únie.

63 Je to zrejme z prípravných materiálov Európskeho dohovoru, ktoré tvorili základ pre znenie článku 50 ZEÚ. Pozri dokument CONV 648/03, hlava X: Členstvo v Únii, 2. apríl 2003, príloha II, s. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, podľa ktorého: „Toto ustanovenie sa v súčasných zmluvách neobjavuje. Stanovuje postup, ktorý sa má dodržať, ak sa členský štát rozhodne vystúpiť z Európskej únie. *Postup stanovený v tomto ustanovení vychádza z postupu uvedenom vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

64 Opačný názor v ODERMATT, J.: Brexit and International law: disentangling legal orders. In: *Emory International Law Review*. 2017, zväzok 31, s. 1065.

65 Rozsudok z 19. septembra 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 46).

66 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora na účely výkladu určitého ustanovenia práva Únie treba zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho obsah a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou [rozsudky z 25. januára 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 30), a zo 16. novembra 2016, Hemming a i. (C-316/15, EU:C:2016:879, bod 27)].

67 *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* (Ak zákon chcel ďalej upraviť záležitosť, urobil to; ak nechcel, mlčal).

92. Rozhodnutie o vystúpení, jednostranne prijaté pri uplatňovaní zvrchovanosti vystupujúceho členského štátu⁶⁸, je podľa článku 50 ZEÚ podmienené iba jeho prijatím v súlade s ústavnými požiadavkami tohto štátu. Povinnosť oznámiť Európskej rade úmysel vystúpiť a dvojročná lehota na dojednanie dohody, do ktorej sa tento úmysel pretaví, sú iba formálnymi prvkami, ktoré neobmedzujú jednostranný charakter pôvodného rozhodnutia o vystúpení.

93. Ako som už uviedol, spôsob, akým je v článku 50 ZEÚ vyjadrené právo na vystúpenie, je založený na pravidlách medzinárodného práva (najmä na článkoch 54 a 56 VDZP). Zdá sa mi to logické, pretože odstúpenie od medzinárodnej zmluvy je z podstaty veci jednostranným aktom zmluvnej strany. Podobne ako právomoc uzavierať zmluvy, právo nebyť ďalej viazaný (odstúpenie alebo vypovedanie) zmluvou, ktorej je štát zmluvnou stranou, je prejavom zvrchovanosti tohto štátu. Ak je rozhodnutie štátu uzavrieť zmluvu jednostranné, jednostranné je aj jeho rozhodnutie odstúpiť od nej.

94. Jednostranná povaha rozhodnutia o odstúpení vedie k možnosti jednostranného odvolania oznámenia o tomto rozhodnutí až do okamihu, keď sa účinky tohto oznámenia stanú konečnými. Z tohto hľadiska by jednostranné odvolanie bolo tiež prejavom zvrchovanosti vystupujúceho členského štátu, ktorý sa rozhodol zvrátiť svoje pôvodné rozhodnutie.

95. Jednostranná povaha prvej fázy teda podľa môjho názoru platí aj na druhú fázu postupu podľa článku 50, t. j. fázu dojednávania, ktorá začína oznámením úmyslu vystúpiť Európskej rade a vrcholí o dva roky neskôr, pokiaľ ju Rada svojim jednomyselným rozhodnutím nepredĺži. Je však pravda, že v tejto druhej fáze sa zdá, že na túto jednostrannú povahu pôsobia úkony inštitúcií Únie, ku ktorým sa vrátim neskôr.

96. Dôvody, ktoré uvádzam v nasledujúcom texte, v prospech možnosti odvolať oznámenia o vystúpení, môžu byť podľa môjho presvedčenia predložené s väčšou dôverou ako dôvody proti takémuto odvolaniu (hoci, samozrejme, dôvody proti odvolaniu majú tiež svoju váhu).

97. Po prvé vecné a procesné povinnosti uložené článkom 50 ZEÚ členskému štátu, ktorý sa rozhodol vystúpiť, sú veľmi obmedzené:

- Musí oznámiť (pravdepodobne písomne, aj keď písomná podoba nie je stanovená) svoj úmysel Európskej rade, ale nie je povinný odôvodniť tento úmysel alebo uviesť dôvody, ktoré ho viedli k odchodu z Európskej únie.
- Musí počkať dva roky od oznámenia, na konci ktorých môže jednoducho opustiť Európsku úniu,⁶⁹ pretože uzavretie dohody nie je predpokladom na dokončenie vystúpenia.⁷⁰

98. Tieto charakteristiky fázy dojednávania sú prvotným znakom toho, že štát, ktorý oznámil svoj úmysel vystúpiť, si počas tohto dvojročného obdobia zachováva svoju takpovediac *kontrolu* nad vôľou vyjadrenou v tomto oznámení. Rovnako ako v iných oblastiach práva, ak neexistuje výslovný zákaz alebo pravidlo, ktoré by stanovovalo inak, ten, kto jednostranne vydal vyhlásenie o úmysle adresované inej strane, môže toto vyhlásenie odvolať až do okamihu, kedy oznámenie vyvoláva účinky na základe jeho prijatia príjemcom, či už v podobe úkonu alebo uzavretia zmluvy.

68 Komisia uznáva, že „právo na vystúpenie z Únie je jednostranným právom každého členského štátu“ (písomné pripomienky, bod 17).

69 Z tohto dôvodu bolo uvedené, že právo na vystúpenie uvedené v článku 50 ZEÚ je jednostranné a bezpodmienečné, ale nie je bezprostredné. Pozri CLOSA MONTERO, C.: Interpreting Article 50: exit and voice and... what about loyalty? In: *EU Working Paper RSCAS 2016/71*, s. 12 až 16, a MARIANI, P.: *Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*. Miláno: Egea, 2018, s. 94 až 101.

70 Zásada lojálnej spolupráce by nanajvýš zaväzovala vystupujúci štát, aby začal s Európskou úniou rokovania s cieľom stanoviť podmienky vystúpenia, hoci to by bola povinnosť na určité správanie, a nie výsledok, ktorý sa má dosiahnuť.

99. Po druhú článok 50 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že „členský štát, ktorý sa rozhodne vystúpiť, oznámi svoj *úmysel* Európskej rade“, čím aktivuje druhú fázu postupu. Toto ustanovenie odkazuje na oznámenie „úmyslu“ vystúpiť, nie na samotné vystúpenie, pretože vystúpenie môže nastať až po dosiahnutí dohody, alebo, ak k dohode nedôjde, po uplynutí dvoch rokov.

100. *Úmysly* nie sú konečné a môžu sa meniť. Ktokoľvek oznámi svoj úmysel tretej osobe, môže v tejto osobe vyvolať očakávanie, ale nepreberá povinnosť neodvolateľne zachovať tento úmysel. Na dosiahnutie tohto účinku by oznámenie tohto úmyslu muselo výslovne uvádzať, že je neodvolateľné.

101. Je pravda, že tento argument, ktorý sa viac zameriava na samotný text, nie je taký presvedčivý, ako sa na prvý pohľad zdá, pretože článok 50 ods. 2 ZEÚ používa aj pojem *rozhodnutie* („členský štát, ktorý sa *rozhodne* vystúpiť, oznámi svoj úmysel...“) rovnako ako odsek 1 („Každý členský štát sa môže *rozhodnúť*...“). Článok 50 ods. 2 ZEÚ však namiesto „oznámi svoj úmysel“ mohol použiť slovné spojenie „oznámi toto rozhodnutie“ (alebo iné podobné spojenie). Tomuto zneniu, ktoré nepochybne nevzniklo z dôvodu nepozornosti, musí byť priradený určitý význam.

102. Možno sa preto domnievať, že použitie výrazu „úmysel“ súčasne s prítomným časom („ktorý sa rozhoduje“ namiesto „rozhodol“) v článku 50 ods. 2 ZEÚ oprávňuje štát počas tohto procesu „ustúpiť“ a nezrealizovať svoj pôvodný úmysel vystúpiť, pokiaľ je to v súlade s jeho ústavnými požiadavkami.⁷¹

103. Po tretie medzi prvou a druhou fázou postupu existuje vzájomná závislosť, čo tiež poukazuje na to, ako prevaha jednostrannej povahy v počiatočnej fáze ovplyvňuje nasledujúcu fázu. Dojednávanie sa môže začať až po oznámení úmyslu vystúpiť, pre ktoré je nevyhnutné, aby členský štát konal v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami.

104. Rozhodnutie o vystúpení však môže byť zrušené, ak orgán, ktorý má právomoc (spravidla najvyššie súdy každého štátu), rozhodne, že toto rozhodnutie nebolo prijaté v súlade s ústavnými požiadavkami. V tomto kontexte podľa môjho názoru je takmer nepochybné, že štát, ktorý oznámil svoj úmysel, musí tiež oznámiť, že toto oznámenie jednostranne ruší, pretože jeho pôvodné rozhodnutie nesplnilo nevyhnutný predpoklad.

105. Hoci to nie je úplne tá istá situácia, ako je opísaná v predchádzajúcom odseku, ak sa v dôsledku postupu uskutočneného v súlade s ústavnými požiadavkami členského štátu (napríklad najmä referendum, zmysluplným hlasovaním v parlamente, uskutočnením všeobecných volieb, na základe ktorých vznikne odporujúca väčšina) jeho pôvodné rozhodnutie zruší a následne sa vytratí súdny a ústavný základ, na ktorom bolo postavené, tiež sa domnievam, že je logické v súlade s článkom 50 ods. 1 ZEÚ, aby tento štát mohol a musel oznámiť túto zmenu Európskej rade.

106. V oboch kontextoch prvá fáza postupu stráca svoj základ buď preto, že pôvodné rozhodnutie bolo prijaté neplatne, alebo preto, že uplatňovanie vnútroštátnych ústavných mechanizmov toto rozhodnutie podkopalo alebo ho zbavilo účinku.⁷² Logicky to musí mať dopad aj na druhú fázu postupu, pretože predpoklad, na ktorom bol založený, odpadol. Vzhľadom na to, že už neexistuje ústavný základ pre vystúpenie, štát musí oznámiť Európskej rade, že odvoláva svoje predchádzajúce oznámenie úmyslu vystúpiť.⁷³

71 EDWARD, D., JACOBS, F., LEVER, J., MOUNTFIELD, H., FACENNA, G.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 18 a 19.

72 Pozri v tomto zmysle CRAIG, P.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 464, a EECKHOUT, P., FRANTZIOU, E.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 712 a 713.

73 Nepresvedčil ma argument, že po oznámení úmyslu vystúpiť adresovaného Európskej rade začína postup, a v žiadnom prípade nemôže byť zvrátený, takže každá zmena pôvodného rozhodnutia štátu v súlade s jeho ústavnými požiadavkami je irelevantná a nemôže zastaviť priebeh konania o vystúpení, pretože odvolanie oznámenia je neuskutočniteľné (GATTI, M.: c. d. v poznámke pod čiarou 32).

107. Vyššie uvedená medzinárodná prax⁷⁴ tento záver podporuje. Z precedensov, ktoré som citoval, jednoznačne vyplýva, že oznámenie úmyslu odstúpiť od medzinárodnej zmluvy je odvolateľné, keď sa poukáže na porušenie ústavných požiadaviek štátu alebo keď nastane politická zmena, ktorá spôsobí zmenu vôle odstupujúceho štátu, a ten sa rozhodne zostať viazaný touto zmluvou.

108. Tieto precedensy sa riadia článkom 68 VDZP, ktorý (ako už bolo uvedené) umožňuje odvolateľnosť oznámení o odstúpení od zmlúv kedykoľvek predtým, ako odstúpenie nadobudne platnosť. Bez ohľadu na to, či článok 68 VDZP predstavuje obyčajové pravidlo medzinárodného práva, je pravda, že článok 50 ZEÚ je založený na VDZP, a nevidím dôvod, prečo by analogicky nebolo možné uplatniť rovnaké pravidlo v rámci postupu pre vystúpenie z Európskej únie.

109. Trvať na dojednávaní dohody o odstúpení od zmlúv, ktorými sa zakladá Európska únia, s členským štátom, ktorý si už neželá odísť po tom, čo boli aktivované jeho ústavné mechanizmy s cieľom zvrátiť pôvodné rozhodnutie, sa mi navyše zdá byť výsledkom, ktorý je v rozpore so zdravým rozumom, ku ktorému by systematický výklad článku 50 ZEÚ nemal viesť.

110. Z iného uhľa pohľadu je možné povedať, že ak tieto mechanizmy zahŕňajú rozhodnutie vnútroštátneho parlamentu, ktoré tým prispieva k vytvoreniu črt „vlastnej národnej identity“ štátu, „ktorá je vlastná [jeho politickým a ústavným] štruktúram“, spájajúc túto identitu s jeho členstvom v Európskej únii, zásady, ktoré sú základom článku 4 ZEÚ, by mali uprednostňovať prijatie tohto nového rozhodnutia na znak „rešpektu“ uvedeného v článku 4 ods. 2 ZEÚ.

111. Po štvrté súhlasím s pripomienkami zo strany pána Wightmana a i. v tom zmysle, že popretie toho, že oznámenia úmyslu vystúpiť možno odvolať, keď sa vôle členského štátu zmení v súlade s jeho vlastnými ústavnými požiadavkami, a členský štát chce zostať v Európskej únii, by *de facto* znamenalo nútený odchod z tejto medzinárodnej organizácie.

112. Toto odmietnutie by totiž znamenalo nepriame vylúčenie z Európskej únie, pričom žiadne ustanovenie článku 50 ZEÚ nenaznačuje, že by postup vystúpenia bolo možné zmeniť na prostriedok vylúčenia členského štátu. Navyše Konvent o budúcnosti Európy sa nedohodol na dodatku, v ktorom bolo navrhnuté, aby sa dobrovoľné právo členských štátov na vystúpenie doplnilo o právo na vylúčenie z Európskej únie, pokiaľ ide o členské štáty, ktoré neustále porušujú hodnoty Únie.⁷⁵

113. Po piate možnosť odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť nie je možné vyvrátiť argumentom, že členský štát, ktorý chce zostať v Európskej únii, má možnosť (článok 50 ods. 5 ZEÚ) požiadať o pristúpenie k Únii prostredníctvom postupu podľa článku 49 ZEÚ.

114. Podľa môjho názoru nie je v článku 50 nič, čo by z neho robilo „jednosmernú ulicu bez výjazdov“, podľa ktorej by členský štát po tom, ako oznámil svoj úmysel vystúpiť a následne prehodnotil svoje rozhodnutie, mohol iba dva roky čakať, aby opustil Európsku úniu, a hneď potom požiadať o pristúpenie.⁷⁶ Rovnako v rozpore s konštrukciou článku 50 ZEÚ by mi pripadalo aj dojednávanie budúceho členstva počas druhej fázy postupu, s dvojročnou lehotou, po tom, ako sa zmenila vôľa členského štátu a tento členský štát už nechce opustiť Európsku úniu. Systematický výklad článku 50 ZEÚ nemôže viesť k takýmto nelogickým (alebo dokonca nezlučiteľným) situáciám len z dôvodu, že panuje presvedčenie, že oznámenie úmyslu vystúpiť nie je možné jednostranne odvolať.

⁷⁴ Pozri body 68 až 70 vyššie.

⁷⁵ Bola dohodnutá iba možnosť pozastaviť niektoré práva členských štátov v prípadoch upravených v súčasnom článku 7 ZEÚ. Pozri <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>, s. 5.

⁷⁶ Derrick Wyatt, QC, túto možnosť opisuje ako nezmyselnú vo WYATT, D.: The Process of Withdrawing from the European Union. *House of Lords European Committee*, 11th Report of Session 2015-16, máj 2016, bod 10, dostupné na adrese <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/138/138.pdf>.

115. Po šieste fáza dojednávania, ktorá sa začala oznámením úmyslu vystúpiť, v žiadnom ohľade nemení štatút oznamujúceho štátu ako členského štátu Únie. To potvrdil Súdny dvor v rozsudku vo veci RO, keď uviedol, že oznámenie „nemá za následok prerušenie uplatňovania práva Únie v členskom štáte, ktorý oznámil svoj úmysel vystúpiť z Európskej únie, a že v dôsledku toho toto právo... zostáva v celom rozsahu účinné v tomto štáte až do jeho skutočného vystúpenia z Únie“.⁷⁷

116. Členský štát, ktorý aktivoval článok 50 ZEÚ, aby mohol vystúpiť z Európskej únie, ho teda v prípade zmeny svojej vôle môže „deaktivovať“ v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami, pretože článok 50 ods. 1 ZEÚ, vykladaný *sensu contrario*, sa na neho naďalej uplatňuje. Oznámením úmyslu vystúpiť sa začína dvojročné obdobie dojednávania, ale nezabavuje oznamujúci štát jeho postavenia členského štátu so všetkými s tým spojenými právami, s výnimkou obmedzenia jeho účasti na rokovaníach a rozhodnutiach Európskej rady alebo Rady týkajúcich sa jeho vystúpenia (článok 50 ods. 4 ZEÚ).

117. Som presvedčený, že argumenty, ktoré som práve uviedol v nadväznosti na túto analýzu článku 50 ZEÚ, majú väčšiu váhu ako tie, ktoré v opačnom smere predniesli Komisia a Rada vo svojich písomných pripomienkach, ako aj v priereze právnej literatúry.⁷⁸

118. Ak som správne pochopil argumenty Komisie a Rady, ktoré sa v podstate zhodujú, obe inštitúcie vykladajú článok 50 ZEÚ spôsobom, ktorý pripisuje radikálne odlišné charakteristiky počiatočnej fázy v porovnaní s prechodnou a záverečnou fázou postupu vystúpenia.

119. Podľa ich názoru je počiatočná fáza úplne jednostranná a zostáva pod kontrolou členského štátu. Naopak, prechodná fáza (dojednanie) má bilaterálnu alebo multilaterálnu povahu, takže právomoci inštitúcií Únie majú prednosť. Bezprostredne po aktivovaní druhej fázy oznamujúci členský štát stráca kontrolu nad postupom s tým, že svoje oznámenie o vystúpení nemôže jednostranne odvolať. Odvolanie by bolo možné iba vtedy, ak by bolo schválené jednomyseľným rozhodnutím Európskej rady.

120. S týmto výkladom nesúhlasím.

121. Je pravda, že inštitúcie významne zasahujú do druhej fázy rokovania o postupe vystúpenia:

- Európska rada je adresátom oznámenia úmyslu vystúpiť, ktoré jej oznamuje vystupujúci členský štát.
- Inštitúcie Únie majú právomoc dojednať dohodu o vystúpení s vystupujúcim členským štátom, pričom zohľadňujú rámec jeho budúcich vzťahov s Európskou úniou.
- Postup zahŕňa rokovanie v súlade s článkom 218 ods. 3 ZFEÚ a (možné) uzavretie dohody v mene Únie Radou, ktorá koná na základe kvalifikovanej väčšiny, po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. To, či sa dvojročná lehota na dojednanie predĺži alebo nie, je vecou Európskej rady po dohode s dotknutým členským štátom.

⁷⁷ Rozsudok z 19. septembra 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 46).

⁷⁸ Pozri okrem iných autorov citovaných v poznámke pod čiarou 32.

122. Tieto právomoci inštitúcií Únie, ktoré spôsobujú, že postup vystúpenia je viacstranný, však úplne neodstraňujú jednostrannosť v rámci druhej fázy, pretože na jednej strane predpokladom, na ktorom je táto fáza založená, je oznámenie rozhodnutia (alebo správnejšie úmyslu) vystúpiť zo strany členského štátu, pričom jeho neplatnosť alebo jednostranné odvolanie zbavuje nasledujúce fázy ich základu. Na druhej strane tento štát nie je povinný dosiahnuť dohodu o vystúpení z Únie a na dokončenie svojho vystúpenia by mohol jednoducho nechať uplynúť povinnú dvojročnú lehotu dojednávania, čo tiež posilňuje jednostranný prvok v tomto štádiu postupu.

123. Lehota dvoch rokov (čo je jej maximum, pokiaľ nedôjde k jej predĺženiu) na dojednanie podmienok vystúpenia je obvyklá v ustanoveniach obsiahnutých v iných medzinárodných zmluvách.⁷⁹ Z existencie takejto lehoty nie je možné vyvodit', že oznámenie úmyslu vystúpiť nemožno jednostranne odvolať. Táto lehota okrem toho slúži nielen na prípravu vystúpenia, ale aj ako „lehota na vychladnutie“, aby vystupujúci členský štát mohol v prípade potreby prehodnotiť svoj pôvodný úmysel a zmeniť svoj postoj.⁸⁰

124. Rovnako ani skutočnosť, že Európska rada má právomoc predĺžiť uvedenú lehotu, neznamena, že toto predĺženie je mimo kontroly oznamujúceho štátu a nevyhnutne vedie k tomu, že musí opustiť Európsku úniu, aj keď zmenil svoj názor. O predĺžení dvojročnej lehoty v súlade s článkom 50 ods. 3 ZEÚ rozhoduje jednomyselne Európska rada, ale „po dohode s dotknutým členským štátom“. Inými slovami, Európska rada nemôže toto predĺženie členskému štátu uložiť – členský štát má právomoc zrealizovať svoje vystúpenie z Únie na konci tejto lehoty, ako aj možnosť odvolať svoje oznámenie pred formálnym uzavretím dohody o vystúpení.

125. Rada ako argument proti jednostrannej odvolateľnosti tiež uvádza, že oznámenie úmyslu vystúpiť začína mať určité právne účinky už od začiatku druhej fázy postupu a počas tejto fázy.⁸¹ Domnievam sa však, že právne akty prijaté Európskou úniou počas fázy dojednávania nepredstavujú (presne povedané) účinky oznámenia o vystúpení, ale sú opatreniami týkajúcimi sa dojednávania (z tohto dôvodu Spojené kráľovstvo absentuje v útvaroch Európskej rady a Rady, ktoré rokujú o procese dojednávania alebo usmerneniach na riadenie tohto procesu) alebo dohodami prijatými s cieľom budúceho vystúpenia (premiestnenie sídiel určitých agentúr s cieľom zabezpečiť kontinuitu bez narušenia).⁸²

126. Opakujem, že tieto akty Únie, z ktorých väčšina má formálnu povahu, sú spojené s procesom dojednávania⁸³ a ich existencia nie je dôvodom na vylúčenie odvolania oznámenia úmyslu vystúpiť. Súvisiace akty, ako napríklad tie, ktoré sa týkajú premiestnenia agentúr Únie, by týmto odvolaním neboli ovplyvnené a k vzniku sporov by mohli viesť iba prípadné súvisiace finančné náklady.

79 Napríklad článok II ods. 6 Ústavy Organizácie Spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru.

80 CLOSA MONTERO, C.: c. d. v poznámke pod čiarou 69, s. 15.

81 Členský štát sa prestáva zúčastňovať na rokovaníach a rozhodnutiach Európskej rady a Rady týkajúcich sa jeho vystúpenia (pre zasadnutia a rozhodnutia Európskej rady, Rady, Coreperu a pracovných skupín pre Brexit bol vytvorený formát „článku 50“). Potrebné sú aj usmernenia pre dojednanie vydané Európskou radou a rozhodnutia Rady s cieľom uskutočniť rokovania s vystupujúcim členským štátom.

82 Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1718 zo 14. novembra 2018, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 726/2004, pokiaľ ide o sídlo Európskej agentúry pre lieky (Ú. v. EÚ L 291, 2018, s. 3), a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1717 zo 14. novembra 2018, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, pokiaľ ide o sídlo Európskeho orgánu pre bankovníctvo (Ú. v. EÚ L 291, 2018, s. 1).

Rozhodnutie Rady (SZBP) 2018/1083 z 30. júla 2018, ktorým sa mení jednotná akcia 2008/851/SZBP o vojenskej operácii Európskej únie na podporu odrazovania od pirátskych činov a ozbrojených lúpeží pri somálskom pobreží, prevencie pred nimi a ich potlačania (Ú. v. EÚ L 194, 2018, s. 142), tiež upravuje premiestnenie sídla tejto operácie Únie z mesta Northwood (Spojené kráľovstvo) do mesta Rota (Španielsko), s výnimkou Strediska pre námornú bezpečnosť v Africkom rohu, ktoré sa bude nachádzať v Breste (Francúzsko).

83 To isté možno povedať aj o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o proporčnom rozdelení colných kvót uvedených v listine WTO pre Úniu po vystúpení Spojeného kráľovstva z Únie a o zmene nariadenia Rady (ES) č. 32/2000, obsiahnutom v dokumente COM(2018) 312 final z 22. mája 2018.

127. Príprava a uplatňovanie formálnych aktov týkajúcich sa rokovaní o vystúpení Spojeného kráľovstva a súvisiacich aktov skutočne spôsobili vznik finančných nákladov pre Európsku úniu, rovnako ako zriadenie rokovacieho tímu, ktorý sa venuje výlučne Brexitu. Rada tvrdí, že Európska únia by v prípade jednostranného odvolania musela znášať tieto náklady, čo je podľa jej názoru argument proti takejto možnosti.

128. Takýto argument nepovažujem za presvedčivý. Problém toho, kto znáša náklady (vo forme „vedľajších škôd“), nemá jediné riešenie, ktoré podľa všetkého obhajuje Rada. Rokovanie o uzavretí alebo odstúpení od akejkoľvek medzinárodnej zmluvy vedie k vzniku nákladov, ktoré znášajú zmluvné strany, a toto pravidlo by nemalo byť zmenené jednostranným odvolaním oznámenia o vystúpení. V konečnom dôsledku si nemyslím, že je nesprávne moje tvrdenie, že finančné náklady (pre Európsku úniu a jej občanov) vyplývajúce z vystúpenia členského štátu by značne prevýšili (minimálne) náklady spôsobené odvolaním.

2. Teleologický výklad článku 50 ZEÚ

129. Druhý odsek článku 1 ZEÚ stanovuje, že „Táto zmluva predstavuje novú etapu v procese utvárania čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy...“.

130. Ako som uviedol vyššie, Európska únia je podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ povinná rešpektovať národnú identitu členských štátov „obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch“. Tretí odsek preambuly Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) uvádza, že Únia má vo svojej činnosti rešpektovať národnú identitu členských štátov.

131. Článok 50 ods. 1 ZEÚ je v skutočnosti dôležitým znakom rešpektovania národnej identity členských štátov, pretože uznáva ich právo vystúpiť z Európskej únie v súlade s ich vlastnými ústavnými požiadavkami. Rovnako ako sa členský štát môže v určitom okamihu domnievať, že jeho národná identita je nezlučiteľná s členstvom v Európskej únii, neexistuje dôvod, prečo by túto identitu (ktorá by sa nemala chápať ako nemenný, skamenený inštitút) nebolo možné spájať s jeho integráciou do Európskej únie.

132. Vyššie som vysvetlil, ako zásada rešpektovania ústavnej identity členských štátov posilňuje systematický výklad článku 50 ZEÚ, ktorý navrhujem. Teleologická analýza vedie k rovnakému výsledku. Domnievam sa, že výklad článku 50, ktorý umožňuje odvolanie úmyslu vystúpiť, je viac v súlade s koncepciou, ktorá je vlastná tejto zásade, pretože umožňuje zmenu zvrchovanej vôle členského štátu prijatú v súlade s jeho ústavnými požiadavkami,⁸⁴ ktoré sa majú zohľadniť, s cieľom zastaviť proces vystupovania z Európskej únie, ktorý sa tento členský štát rozhodol zvrátiť.

133. Cieľ dosiahnutia „čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy“ tiež podporuje výklad článku 50 ZEÚ, ktorý umožňuje odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť. Tento cieľ uprednostňuje taký výklad pravidiel práva Únie, ktorý má tendenciu posilňovať, nie rozkladať, Európsku úniu. Prístup spočívajúci v tom, že sa nebráni pretrvávajúcemu členstvu v Európskej únii v prípade členského štátu, ktorý sa najprv rozhodne opustiť Európsku úniu, ale potom svoj postoj v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami zmení a chce pokračovať v členstve, sa podľa môjho názoru zdá byť obzvlášť vhodným prístupom k výkladu.

134. Naopak, pokiaľ ide o cieľ integrácie, vystúpenie členského štátu je vždy neúspechom. Ak existujú argumenty s podobnou váhou na oboch stranách, doktrína *favor societatis* (v prospech spoločnosti) bola považovaná za kľúčový prvok pri určovaní riešenia, ktoré je najviac v súlade s prežitím, a nie s (čiasočným) rozpadom akéhokoľvek združenia, v ktorom boli vytvorené veľmi silné väzby.

⁸⁴ V histórii Európskej únie došlo k (jednostranným) zmenám prístupu k integračnému procesu. Dobrým príkladom toho sú dánske referendá o ratifikácii Maastrichtskej zmluvy a referendá v Írsku o ratifikácii Zmluvy z Nice a Lisabonskej zmluvy.

135. Tento výklad je navyše najpriaznivejší pre ochranu práv nadobudnutých občanmi Únie, ktoré budú nevyhnutne obmedzené vystúpením členského štátu. Odvolanie oznámenia o vystúpení zastavením odchodu oznamujúceho členského štátu z Európskej únie zabezpečuje, aby tak občania tohto členského štátu, ako aj občania ostatných členských štátov naďalej požívali práva občianstva stanovené v ZFEÚ a Charte.

136. Neodvolateľnosť oznámenia v prípade, ak sa členský štát rozhodol otočiť kurz, by naopak viedla k *nútenému* odchodu tohto členského štátu a následnému zníženiu alebo strate občianskych práv pre štátnych príslušníkov vystupujúceho členského štátu s pobytom v Európskej únie a pre štátnych príslušníkov iných členských štátov s pobytom vo vystupujúcom členskom štáte.

137. Stručne povedané, výklad článku 50 ZEÚ, ktorý navrhujem (jednostranná odvolateľnosť oznámenia úmyslu vystúpiť), je výkladom, ktorý najlepšie zosúladuje rešpektovanie ústavnej identity členských štátov s cieľom ďalšieho napredovania procesu integrácie⁸⁵ spolu s podporou ochrany práv občanov Únie.

3. Historický výklad článku 50 ZEÚ

138. Článku 50 ZEÚ predchádzal článok I-60 neratifikovanej Zmluvy o Ústave pre Európu, pričom prípravné práce⁸⁶ na tejto ústave vykonal Konvent o budúcnosti Európy.

139. Domnievam sa, že tieto prípravné práce potvrdzujú jednostranný charakter práva na vystúpenie a podporujú výklad článku 50 ZEÚ, ktorý navrhujem. Pripomienky k článku 46 návrhu predsedníctva Konventu⁸⁷ potvrdzujú prevahu jednostrannosti v postupe vystúpenia, a to aj počas fázy dojednávania, uvedením, že dosiahnutie dohody (často nazývanej *dohoda o rozvode*) by nemalo byť podmienkou vystúpenia, pretože inak by bol pojem dobrovoľného vystúpenia zbavený svojej podstaty.

140. Okrem toho boli Konventu o budúcnosti Európy predložené rôzne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré sa snažili podrobiť rozhodnutie o vystúpení vecným podmienkam alebo podriaďiť vystúpenie uzatretím dohody medzi vystupujúcim členským štátom a Úniou.⁸⁸ Všetky tieto zmeny a doplnenia boli zamietnuté, čo poukazuje na dôležitosť jednostrannosti v postupe stanovenom v článku 50 ZEÚ.

141. Predchádzajúce doslovné, kontextuálne, účelové a historické analýzy článku 50 ZEÚ ma vedú k záveru, že článok 50 ZEÚ umožňuje členskému štátu jednostranne odvolať oznámenie úmyslu vystúpiť až do formálneho uzavretia dohody o vystúpení.

4. Podmienky a obmedzenia vzťahujúce sa na jednostranné odvolanie oznámenia o vystúpení

142. Ak sa akceptuje, že oznámenie úmyslu vystúpiť môže byť podľa článku 50 ZEÚ jednostranne odvolané, zostáva určiť, či toto jednostranné odvolanie podlieha určitým podmienkam a obmedzeniam, pričom sa domnievam, že áno.

⁸⁵ SARI, A.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 472.

⁸⁶ Treba poznamenať, že podľa článku 32 VDZP „prípravné materiály na zmluve a okolnosti, za ktorých sa zmluva uzavrela“ predstavujú doplnkové prostriedky výkladu zmlúv.

⁸⁷ Pozri dokument CONV 648/03, hlava X: Členstvo v Únii, 2. apríl 2003, príloha II, s. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, v ktorom sa uvádza: „Toto ustanovenie sa v súčasných zmluvách neobjavuje. Stanovuje postup, ktorý sa má dodržať, ak sa členský štát rozhodne vystúpiť z Európskej únie. Postup stanovený v tomto ustanovení vychádza z postupu vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve.“

Pozornosť Dohovoru sa zameriava na tri body:

– hoci je žiaduce, aby medzi Úniou a odstupujúcim štátom bola uzatretá dohoda o spôsoboch vystúpenia a o ich budúcom vzťahu, malo sa za to, že takáto dohoda by nemala predstavovať podmienku vystúpenia, aby nebol inštitút dobrovoľného vystúpenia zbavený svojej podstaty;...”

⁸⁸ Dokument CONV 672/03 zo 14. apríla 2003, Súhrnný prehľad návrhov na zmeny a doplnenia týkajúce sa členstva v Únii: Koncepty článkov týkajúcich sa hlavy X časti I (články 43 až 46), <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00672.en03.pdf>.

143. Prvá podmienka je formálna. Rovnako ako oznámenie úmyslu vystúpiť, aj odvolanie tohto oznámenia sa musí vykonať prostredníctvom formálneho aktu členského štátu adresovaného Európskej rade (článok 50 ods. 2 ZEÚ). Odvolanie, rovnako ako oznámenie o vystúpení, je formálnym aktom týkajúcim sa života zmluvy a medzi nimi dvoma musí preto existovať procesná paralela.⁸⁹

144. Druhá podmienka spočíva v rešpektovaní vnútroštátnych ústavných požiadaviek. Požiadavky ústavného práva členského štátu, ktoré sa uplatnili na prijímanie rozhodnutia o vystúpení, ktoré bolo následne oznámené Európskej rade (článok 50 ods. 1 ZEÚ), by sa mali dodržať aj vtedy, ak sa členský štát rozhodne toto oznámenie odvolať.

145. Hoci ide o záležitosť, ktorú si musí určiť každý členský štát, pokiaľ vnútroštátne ústavné požiadavky zahŕňajú napríklad predchádzajúci súhlas parlamentu s oznámením úmyslu vystúpiť z Európskej únie (ako je to v prípade Spojeného kráľovstva, podľa rozsudku vo veci Miller),⁹⁰ je podľa môjho názoru logické, že odvolanie tohto oznámenia si tiež vyžaduje súhlas parlamentu. Bráni to tomu, aby členský štát oznamoval falošné, resp. nejednoznačné alebo nejasné odvolania,⁹¹ z ktorých nie je možné jasne porozumieť stanovisku členského štátu.

146. Pokiaľ ide o potrebu odôvodniť odvolanie oznámenia o vystúpení, ak článok 50 ZEÚ nevyžaduje takéto odôvodnenie pre oznámenia pôvodného úmyslu, nie je nevyhnutné ani pre odvolanie. Napriek tomu by bolo vhodné, ak by členský štát vysvetlil ostatným členským štátom Únie dôvody pre zmenu svojho postoja, ktorá si vzhľadom na to, že je v rozpore s jeho predchádzajúcimi krokmi, vyžaduje vysvetlenie.

147. Časovú lehotu na odvolanie oznámenia úmysle vystúpiť je možné vyvodiť z článku 50 ods. 3 ZEÚ: odvolanie je možné iba v rámci dvojročnej lehoty určenej na dojednanie, ktorá začína plynúť oznámením úmyslu vystúpiť Európskej rade. Logicky v prípade formálneho uzavretia dohody o vystúpení, ktorého predpokladom je dohoda oboch strán, nemožno oznámenie viac odvolať, pretože už v tom čase má plné účinky.

148. Ďalšie obmedzenie výkonu práva na jednostranné odvolanie vyplýva zo zásad dobrej viery a lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ).⁹²

149. Komisia a Rada skutočne zdôraznili, že umožnenie jednostranného odvolania by mohlo spôsobiť zneužívanie postupu stanoveného v článku 50 ZEÚ. Podľa ich názoru by možnosť odvolania umožnila členskému štátu dojednávať dohodu o vystúpení z výhodnej pozície voči inštitúciám Únie a ostatným členským štátom, pretože by mohol odvolať svoje oznámenie a zastaviť dojednanie, ak by preň nebolo priaznivé.

150. Navyše podľa Komisie a Rady by členský štát mohol opätovne predložiť oznámenie úmyslu vystúpiť, čím by spustil novú dvojročnú lehotu na dojednanie. Podľa Rady by členský štát mohol takýmto spôsobom predĺžiť lehotu na dojednanie a obísť článok 50 ods. 3 ZEÚ, ktorý udeľuje Európskej rade právomoc jednomyseľne rozhodnúť o predĺžení tejto lehoty. Možnosť taktických odvolaní by podľa názoru Komisie bola v rozpore s logikou postupu stanoveného v článku 50 ZEÚ.

⁸⁹ Pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo, vzhľadom na skutočnosť, že oznámenie o vystúpení bolo vykonané listom britskej predsedníčky vlády, na oznámenie odvolania Európskej rade by stačil podobný nástroj.

⁹⁰ Pozri poznámku pod čiarou 5.

⁹¹ BENRATH, D.: *Bona fide* and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal. In: *European Law Review*. 2018, č. 2, s. 243 až 245.

⁹² V súlade so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v prvom odseku článku 4 ods. 3 ZEÚ Európska únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo Zmlúv [rozsudky zo 6. septembra 2016, Petruhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 42), a z 25. júla 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Väzenské podmienky v Maďarsku), (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, bod 109)]. Podľa Súdneho dvora „táto zásada neopravňuje členský štát obchádzať povinnosti, ktoré mu ukladá právo Únie“ (rozsudok z 18. októbra 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, bod 54).

151. Tieto argumenty (najmä druhý) sú v skutočnosti najpádnejšími argumentmi na podporu stanoviska, že jednostranné odvolanie nie je možné. Neverím však, že sú v danom rozsahu rozhodujúce.

152. Po prvé pravdepodobnosť zneužitia alebo nesprávneho uplatnenia práva vo všeobecnosti nie je dôvodom na popretie existencie tohto práva. Zneužívaniu je skôr potrebné zabrániť použitím vhodných právnych nástrojov.

153. Po druhé prostriedok proti zneužitiu práva na vystúpenie je možné nájsť vo všeobecnej zásade zákazu zneužitia práva, ktorú stanovil Súdny dvor a podľa ktorej sa nemožno podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom dovoliť právnych noriem Európskej Únie a uplatňovanie právnej úpravy Únie nemožno rozšíriť tak, aby krylo zneužívajúce konanie zo strany hospodárskych subjektov.⁹³ Táto všeobecná zásada by sa mohla uplatniť v kontexte článku 50 ZEÚ, ak by sa členský štát dopúšťal zneužívajúcej praktiky spočívajúcej v používaní po sebe idúcich oznámení a odvolaní s cieľom zlepšiť podmienky svojho vystúpenia z Európskej únie.

154. Pokiaľ ide o *taktické* odvolania, ktoré spomenuli Komisia a Rada, existujú dva dôvody, prečo neprikladám rovnakú dôležitosť takýmto odvolaniam ako tieto inštitúcie.

155. Prvý dôvod spočíva v tom, že v predloženej prejudiciálnej otázke – ktorá je jedinou prejudiciálnou otázkou, ktorú musí Súdny dvor zodpovedať – nie je nič, čo by poukazovalo na zneužitie (v zmysle zneužitia právomoci ako dôvodu neplatnosti aktu prijatého orgánom verejnej moci uvedeného v článku 263 ZFEÚ) právomoci odvolať pôvodné rozhodnutie. Navyše k akémukoľvek zneužitiu by mohlo dôjsť až vtedy, ak by došlo k predloženiu druhého oznámenia úmyslu vystúpiť, nie však jednostranným odvolaním prvého oznámenia.

156. Druhým dôvodom je, že sa mi zdá, že v praxi by bolo veľmi ťažké, aby taktické odvolania bujneli, čo by podkopávalo možnosť, ktorá má nepochybne vážne dôsledky. Odvolanie je rozhodnutím, ktoré vystupujúci členský štát musel prijať v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami. Keďže ide o zvrátenie predchádzajúceho rozhodnutia ústavnej povahy, zmena by si vyžadovala zmenu vládnej väčšiny, uskutočnenie referenda, rozhodnutie najvyššieho súdu krajiny, ktoré by rušilo rozhodnutie o vystúpení, alebo iný postup, ktorý by sa vykonával ťažko a vyžadoval by si použitie zdĺhavých a zložitých právnych postupov. Povinnosť, aby sa odvolanie vykonalo v súlade s ústavnými požiadavkami členského štátu, teda predstavuje určitý filter, ktorý má účinok odstrašenia pred zneužívaním postupu vystúpenia stanoveného v článku 50 ZEÚ prostredníctvom takýchto taktických odvolaní.

C. Dohodnuté odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť v rámci článku 50 ZEÚ

157. Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor iba o výklad článku 50 ZEÚ s cieľom určiť, či umožňuje *jednostranné* odvolanie úmyslu vystúpiť. To znamená, že nežiada o rozhodnutie o zlučiteľnosti *dohodnutého* odvolania s uvedeným článkom.⁹⁴

158. Napriek tomu Komisia a Rada po tom, ako vo svojich písomných pripomienkach popreli možnosť, že by článok 50 ZFEÚ umožňoval jednostranné odvolanie, poukázali na to, že toto ustanovenie umožňuje odvolanie na základe jednomyseľného rozhodnutia Európskej rady.

⁹³ Pozri okrem iného rozsudok z 22. novembra 2017, Cussens a i. (C-251/16, EU:C:2017:881, bod 27).

⁹⁴ Akademická literatúra bola vo všeobecnosti naklonená uznaniu dohodnutého odvolania úmyslu vystúpiť, ak bolo dohodnuté medzi oznamujúcim štátom a ostatnými členskými štátmi Európskej únie. Pozri okrem iného EDWARD, D., JACOBS, F., LEVER, J., MOUNTFIELD, H., FACENNA, G.: c. d. v poznámke pod čiarou 32, s. 19.

159. Ak Súdny dvor uzná jednostranné odvolanie, nebude musieť reagovať na argumenty Komisie a Rady. Pre úplnosť však tieto argumenty preskúvam.

160. Podľa Komisie v prípade, ak by členský štát chcel odvolať svoje oznámenie úmyslu vystúpiť a zostať členom Európskej únie, bolo by potrebné hľadať mechanizmus, ktorý by vyhovoval jeho želaniu, pretože jednostranné odvolanie nie je možné.

161. Keďže článok 50 ZEÚ takýto mechanizmus výslovne nestanovuje, Komisia a Rada tvrdia, že odvolanie je uskutočniteľné na základe jednomyselného rozhodnutia Európskej rady. Vzhľadom na to, že článok 50 ods. 3 a 4 ZEÚ udeľuje Európskej rade právomoc predĺžiť fázu dojednávania jednomyselne a bez účasti vystupujúceho členského štátu, odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť by tiež mala jednomyselne schváliť Európska rada.

162. Komisia dodáva, že Európska rada musí mať túto právomoc, pretože by nebolo realistické požadovať súhlas všetkých členských štátov v súlade s ich ústavnými požiadavkami, vzhľadom na nutnosť urýchleného rozhodnutia o súhlase s odvolaním. V prípade, že k vystúpeniu už došlo a štát chce opätovne pristúpiť k Európskej únii, článok 50 ods. 5 ZEÚ skutočne ponecháva jeho opätovné pristúpenie v rukách členských štátov, a to prostredníctvom postupu pristúpenia stanoveného v článku 49 ZEÚ.

163. Súhlasím s tým, že článok 50 ZEÚ umožňuje odvolanie na základe spoločnej dohody vystupujúceho členského štátu, ktorý mení svoje stanovisko, a inštitúcií Únie, s ktorými dojednáva svoje vystúpenie. Ak sa uzná silnejšia forma (jednostranné odvolanie), musí sa uznať aj slabšia forma (dohodnuté odvolanie). Takéto dohodnuté odvolanie je navyše v súlade so zásadou, ktorá inšpirovala článok 54 písm. b) VDZP, podľa ktorého odstúpenie od zmluvy sa môže uskutočniť „kedykoľvek so súhlasom všetkých strán po porade s ostatnými zmluvnými štátmi“.

164. Možnosť tohto dohodnutého odvolania by preto nemala vplyv na jednostranné odvolanie oznámenia úmyslu vystúpiť, ktoré si vystupujúci členský štát vždy podľa článku 50 ZEÚ zachováva.

165. Napriek tomu si nemyslím, že je v súlade s článkom 50 ZEÚ, ak by oznámenie úmyslu vystúpiť mohlo byť odvolané výlučne prostredníctvom jednomyselného rozhodnutia Európskej rady (zloženie podľa článku 50), ako to zrejme navrhuje Komisia a Rada, čím by bolo vylúčené jednostranné odvolanie.

166. Na to, aby bolo odvolanie dohodnuté, by bolo potrebné, aby vystupujúci členský štát požiadal o odvolanie prostredníctvom jednomyselného rozhodnutia Európskej rady, s tým, že ak by vystupujúci členský štát nesúhlasil, Európska rada by nemohla uložiť povinnosť vykonať odvolanie, a to ani svojím jednomyselným rozhodnutím.

167. Článok 50 ods. 3 ZEÚ neumožňuje predĺženie trvania druhej fázy dojednávania, „pokiaľ Európska rada jednomyselne nerozhodne o predĺžení tejto lehoty *po dohode s dotknutým členským štátom*“. Analogicky sa domnievam, že žiadosť vystupujúceho členského štátu je nevyhnutná ako predpoklad na to, aby Európska rada mohla jednomyselne prijať odvolanie jeho oznámenia.

168. Táto záruka zabezpečuje jednostrannosť odvolania rozhodnutia o vystúpení. Ak by prijatie odvolania oznámenia úmyslu vystúpiť záviselo výlučne od hlasovania v Európskej rade, v zložení podľa článku 50 ZEÚ a jednomyselne, právo na vystúpenie z Európskej únie (a naopak, právo na zotrvanie v nej) by už nebolo pod kontrolou členského štátu, jeho zvrchovanosti a ústavných požiadaviek, ale bolo by výlučne v rukách Európskej rady.

169. Prijatie toho, že Európska rada, konajúca jednomyseľne, by mala mať posledné slovo o odvolaní oznámenia úmyslu vystúpiť, by zvýšilo riziko, že členský štát by opustil Európsku úniu proti svojej vôli. Na zmarenie vôle členského štátu, ktorý oznámil svoje želanie zotrvať v Európskej únii, by postačovalo, aby jeden zo zostávajúcich 27 členských štátov zablokoval jednomyseľné rozhodnutie Európskej rady (v zložení podľa článku 50). Tento štát by vystúpil z Európskej únie (bol by z nej vylúčený) do dvoch rokov od oznámenia úmyslu vystúpiť, a to proti svojej vôli zostať členom tejto medzinárodnej organizácie.

VI. Návrh

170. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Vrchný súd, odvolací senát, prvé oddelenie (Škótsko), Spojené kráľovstvo], takto:

Ak členský štát oznámil Európskej rade svoj úmysel vystúpiť z Európskej únie, článok 50 Zmluvy o Európskej únii umožňuje jednostranné odvolanie tohto oznámenia, a to až do formálneho uzavretia dohody o vystúpení, za predpokladu, že o odvolaní sa rozhodne v súlade s ústavnými požiadavkami členského štátu, bude formálne oznámené Európskej rade a nebude predstavovať zneužitie práva.