

## ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pléna)

10. prosince 2018(\*)

„Řízení o předběžné otázce – Článek 50 SEU – Oznámení záměru vystoupit z Evropské unie učiněné členským státem – Důsledky oznámení – Právo jednostranně odvolat oznámení – Podmínky“

Ve věci C-621/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát, Spojené království], ze dne 3. října 2018, došlým Soudnímu dvoru téhož dne, v řízení

**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:

**Chrise Leslieho,**

**Toma Brakea,**

SOUDNÍ DVŮR (plénium),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe a C. Lycourgos, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund (zpravodaj), C. Vajda, S. Rodin, P. G. Xuereb, N. Piçarra a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. listopadu 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A. Wightmana, R. Greera, A. Smitha, D. Martina, C. Stihler, J. Maughama a J. Cherry A. O’Neille, QC, M. Lester, QC, D. Welshem, advocate, P. Eeckhoutem, profesorem práva, a E. Motion, solicitor,

- za Ch. Leslieho a T. Brakea M. Ross, QC, G. Facennou, QC, A. Howard, barrister, S. Donnellym, advocate, J. Jack a J. Halfordem, solicitors,
- za vládu Spojeného království S. Brandonem a C. Brodie, jako zmocněnci, ve spolupráci s R<sup>t</sup> Hon. Lordem Keenem of Elie, QC, a T. de la Marem, QC,
- za Radu Evropské unie H. Legalem, J.-B. Laignelotem a J. Ciantar, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi L. Romero Requenou, F. Erlbacherem a K. Banks, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 4. prosince 2018,

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 50 SEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení mezi Andym Wightmanem, Rossem Greerem, Alynem Smithem, Davidem Martinem, Catherine Stihler, Jolyonem Maughamem a Joannou Cherry na straně jedné a Secretary of State for Exiting the European Union (státní tajemník pro vystoupení z Evropské unie, Spojené království) na straně druhé, jehož předmětem je možnost jednostranně odvolat oznámení záměru Spojeného království Velké Británie a Severního Irska vystoupit z Evropské unie.

### Právní rámec

#### *Mezinárodní právo*

- 3 Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23. května 1969 [*United Nations Treaty Series* (Sbírka smluv Organizace spojených národů), sv. 1155, s. 331] v člancích 65, 67 a 68 stanoví:

„Článek 65 – Řízení o neplatnosti smlouvy, o jejím zániku, o odstoupení od smlouvy, nebo o přerušení jejího provádění

1. Strana, která se na základě ustanovení této úmluvy dovolává buď vady ve svém souhlasu být vázána smlouvou, nebo důvodu pro popření platnosti smlouvy, pro její zánik, pro odstoupení od ní nebo pro přerušení jejího provádění, musí svůj požadavek oznámit ostatním stranám. V oznámení musí být uvedeno zamýšlené opatření, pokud jde o smlouvu, a jeho odůvodnění.

2. Jestliže po uplynutí lhůty, která, s výjimkou případů zvláštní naléhavosti, nemá být kratší než tři měsíce ode dne obdržení oznámení, žádná strana nevznese námitku, může strana, která učinila oznámení, provést zamýšlené opatření způsobem uvedeným v článku 67.

3. Jestliže však některá z ostatních stran vznesla námitku, jsou strany povinny hledat řešení prostředky uvedenými v článku 33 Charty Organizace spojených národů.

[...]

Článek 67 – Listiny o prohlášení smlouvy za neplatnou, za zaniklou, o odstoupení od smlouvy nebo o přerušení jejího provádění

1. Oznámení podle článku 65 odstavce 1 musí být učiněno písemně.

2. Jakýkoliv úkon prohlašující smlouvu za neplatnou nebo za zaniklou nebo úkon, jímž se od smlouvy odstupuje nebo se přerušuje její provádění na základě ustanovení smlouvy nebo na základě článku 65 odstavců 2 nebo 3, musí být učiněn ve formě listiny, která se zasílá ostatním stranám.

Jestliže listina není podepsána hlavou státu, předsedou vlády nebo ministrem zahraničních věcí, může být od zástupce státu, který činí oznámení, požadováno předložení plné moci.

Článek 68 – Odvolání oznámení a listin uvedených v člancích 65 a 67

Oznámení nebo listina uvedené v člancích 65 a 67 mohou být odvolány kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost.“

### ***Unijní právo***

4 Smlouva o EU představuje, jak stanoví její čl. 1 druhý pododstavec, novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

5 Článek 2 SEU stanoví:

„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

6 Článek 50 SEU stanoví:

„1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.

2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 [SFEU]. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

3. Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.

4. Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týká.

Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) [SFEU].

5. Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.“

### ***Právo Spojeného království***

7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (zákon o oznámení záměru vystoupit z Evropské unie z roku 2017) stanoví:

„[...]

1 Pravomoc oznámit vystoupení z [Unie]:

1) Předseda vlády může v souladu s čl. 50 odst. 2 SEU oznámit záměr Spojeného království vystoupit z [Unie].

2) Tento článek se uplatní i tehdy, stanoví-li jinak kterékoli z ustanovení European Communities Act 1972 [(zákon o Evropských společenstvích z roku 1972)] či ustanovení přijaté na jeho základě nebo jakýkoli jiný právní předpis.

[...]“

8 Článek 13 European Union (Withdrawal) Act 2018 (zákon o vystoupení z Evropské unie z roku 2018), vyhlášeného dne 26. června 2018, stanoví:

- „1) Dohodu o vystoupení lze ratifikovat jen tehdy, pokud
- a) ministr předloží oběma komorám parlamentu:
    - i) prohlášení o tom, že bylo dosaženo politické dohody,
    - ii) kopii sjednané dohody o vystoupení a
    - iii) kopii rámce budoucích vztahů;
  - b) sjednanou dohodu o vystoupení a rámec budoucích vztahů schválí House of Commons [(Dolní sněmovna)] usnesením přijatým na návrh ministra;
  - c) ministr předloží House of Lords [(Sněmovna lordů)] návrh na to, aby tato sněmovna vzala sjednanou dohodu o vystoupení a rámec budoucích vztahů na vědomí, a
    - i) Sněmovna lordů návrh projedná nebo
    - ii) Sněmovna lordů neukončí projednávání návrhu do konce pátého zasedacího dne Sněmovny lordů od prvního zasedacího dne Sněmovny lordů následujícího po dni, kdy Dolní sněmovna schválí usnesení podle písmene b),
- a
- d) parlament schválí zákon obsahující úpravu provádění dohody o vystoupení.
- 2) Ministr v rámci možností přijme vhodná opatření k tomu, aby byl návrh podle odst. 1 písm. b) projednán v Dolní sněmovně a aby o něm bylo v Dolní sněmovně hlasováno dříve, než Evropský parlament rozhodne o tom, zda dá souhlas, aby byla jménem [Unie] uzavřena dohoda o vystoupení, jak stanoví čl. 50 odst. 2 [SEU].

[...]“

### **Spor v původním řízení a předběžná otázka**

- 9 V referendu konaném ve Spojeném království dne 23. června 2016 se většina vyslovila pro vystoupení tohoto členského státu z Unie. Prime Minister (předsedkyně vlády, Spojené království), zmocněná k tomu zákonem o oznámení záměru vystoupit z Evropské unie z roku 2017, oznámila dne 29. března 2017 Evropské radě záměr Spojeného království vystoupit z Unie podle článku 50 SEU.
- 10 Dne 19. prosince 2017 navrhovatelé v původním řízení – mezi které patří jeden člen Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlament Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, dále jen „Parlament Spojeného království“), dva členové Scottish Parliament (Skotský parlament, Spojené království) a tři členové Evropského parlamentu – podali ke Court of Session (Scotland) (Vrchní soud pro Skotsko, Spojené království) návrh na soudní přezkum (*judicial review*) směřující k vydání deklaratorního rozsudku (*declarator*), jímž se domáhali upřesnění, zda, kdy a jak lze uvedené oznámení jednostranně odvolat. Tito navrhovatelé, na jejichž podporu vstoupili do řízení jako vedlejší účastníci dva další členové Parlamentu Spojeného království, se tážou, zda lze oznámení podle článku 50 SEU jednostranně odvolat před uplynutím lhůty dvou let stanovené v tomto článku s tím důsledkem, že kdyby bylo oznámení učiněné Spojeným královstvím odvoláno, setrval by tento členský stát v Unii. Court of Session (Scotland) (Vrchní soud pro Skotsko) navrhli, aby v tomto ohledu položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Státní tajemník pro vystoupení z Evropské unie v odpovědi na tento návrh namítl, že tato otázka je vzhledem k postoji zastávanému vládou Spojeného království, totiž že oznámení nebude odvoláno, hypotetická a akademická.

- 11 Rozhodnutím ze dne 8. června 2018 Lord Ordinary (soudce rozhodující v prvním stupni, Spojené království) odmítl předložení otázky Soudnímu dvoru i návrh na soudní přezkum jako takový s tím, že daná otázka má zaprvé s ohledem na postoj Spojeného království a z důvodu nemožnosti s jistotou prokázat skutkové okolnosti, na jejichž základě by byl Soudní dvůr dotázán, hypotetickou povahu a zadruhé zasahuje do svrchovanosti parlamentu a nespadá do pravomoci vnitrostátního soudu.
- 12 Žalobci v původním řízení podali proti tomuto rozhodnutí odvolání k předkládajícímu soudu.
- 13 Předkládající soud poukazuje na to, že podle článku 13 zákona o vystoupení z Evropské unie z roku 2018 musí být ohledně výsledku jednání vedených mezi Spojeným královstvím a Unií podle článku 50 SEU obdržena souhlas Parlamentu Spojeného království. Konkrétně může být dohoda o vystoupení ratifikována jen tehdy, pokud tuto dohodu i rámec budoucích vztahů mezi Spojeným královstvím a Unií schválí usnesením Dolní sněmovna a projedná Sněmovna lordů. Nebude-li tímto postupem schválena, musí vláda Spojeného království sdělit, jaký další postup navrhuje. Pokud předseda vlády před 21. lednem 2019 oznámí, že v zásadě nebude možné dosáhnout dohody, bude tato vláda znovu muset sdělit, jaký postup navrhuje, a tento návrh přednést před oběma komorami Parlamentu Spojeného království.
- 14 Předkládající soud uvádí, že pokud případná dohoda mezi Spojeným královstvím a Unií nebude schválena a nestane-li se nic dalšího, přestanou být Smlouvy pro tento členský stát použitelné dne 29. března 2019 a tento členský stát k témuž dni automaticky vystoupí z Unie.
- 15 Usnesením ze dne 21. září 2018 připustil předkládající soud odvolání podané proti rozhodnutí Lord Ordinary (soudce rozhodující v prvním stupni) a vyhověl návrhu navrhovatelů v původním řízení na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU. Předkládající soud má za to, že položení otázky, zda z hlediska práva může členský stát jednostranně odvolat oznámení učiněné podle čl. 50 odst. 2 SEU a setrvat v Unii, Soudnímu dvoru není ani akademické, ani předčasné. Má za to, že v tomto ohledu existuje pochybnost a že odpověď Soudního dvora umožní získat jasnou představu o možnostech dostupných členům Dolní sněmovny v době, kdy budou rozhodovat o případné dohodě mezi Spojeným královstvím a Unií. Konkrétně budou na základě takové odpovědi vědět, zda existují nikoli dvě, nýbrž tři možnosti, a sice vystoupení z Unie bez dohody, vystoupení z Unie s dohodou, která jim bude předložena, nebo odvolání oznámení záměru vystoupit a setrvání Spojeného království v Unii.
- 16 Za těchto okolností se Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát, Spojené království) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jestliže členský stát oznámil Evropské radě na základě článku 50 [SEU] svůj záměr vystoupit z Evropské unie, dovoluje unijní právo, aby toto oznámení bylo oznamujícím členským státem jednostranně odvoláno, a pokud ano, za jakých podmínek a s jakými účinky ohledně setrvání daného členského státu v Evropské unii?“

- 17 Vláda Spojeného království podala k předkládajícímu soudu žádost o povolení podat odvolání proti usnesení ze dne 21. září 2018 zmíněnému v bodě 15 tohoto rozsudku a proti usnesení ze dne 3. října 2018, kterým uvedený soud předložil tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Po zamítnutí této žádosti rozhodnutím ze dne 8. listopadu 2018 podala zmíněná vláda žádost o povolení podat odvolání proti uvedeným dvěma usnesením k Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království). Tato její žádost byla zamítnuta usnesením Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) ze dne 20. listopadu 2018.

### **Řízení před Soudním dvorem**

- 18 Předkládající soud požádal o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora.
- 19 Usnesením ze dne 19. října 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:851), předseda Soudního dvora tomuto návrhu vyhověl.

## **K předběžné otázce**

### ***K přípustnosti***

- 20 Vláda Spojeného království tvrdí, že předběžná otázka je pro svou hypotetickou povahu nepřípustná. Konkrétně tato vláda zdůrazňuje, že nebyl přijat žádný návrh aktu odvolání oznámení záměru Spojeného království vystoupit z Unie a o žádném takovém aktu se ani jen neuvažuje, že v původním řízení neexistuje spor a že skutečným účelem položené otázky je získat konzultativní stanovisko k ústavněprávní otázce, a sice ke správnému výkladu článku 50 SEU a aktů přijatých na jeho základě.
- 21 Podle této vlády neexistuje žádný konkrétní spor, neboť předběžná otázka se vztahuje ke skutečnostem, které nenastaly a u kterých není jisté, že nastanou. Vláda Spojeného království uvádí, že jejím záměrem vždy bylo, jak trvale opakuje, naplnit výsledek referenda učiněním oznámení podle článku 50 SEU, potažmo vystoupením z Unie, a to buď na základě dohody, nebo bez jakékoli dohody.
- 22 Otázka se podle ní ve skutečnosti vztahuje na právní důsledky jiné situace, než jaká panuje v současné době. Naznačuje se v ní, že Spojené království se z iniciativy svého Parlamentu nebo jakýmkoli jiným způsobem pokusí odvolat oznámení a že Evropská komise nebo 27 ostatních členských států budou mít proti takovému odvolání námitky, neboť jen takové námitky by mohly vést ke sporu.
- 23 Vláda Spojeného království vnímá podání návrhu ve věci v původním řízení spolu s návrhem na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem získání právního stanoviska Soudního dvora jako obcházení pravidel Smlouvy o FEU v oblasti procesních prostředků, aktivní legitimize a lhůt. Tato vláda připomíná, že řízení o posudku je upraveno v čl. 218 odst. 11 SFEU a lze jej zahájit jen tehdy, když vyvstane otázka slučitelnosti zamýšlené mezinárodní dohody se Smlouvami.
- 24 Jediným možným procesním prostředkem jsou tak přímé žaloby v případě, že by Spojené království odvolalo své oznámení a vyvolalo spor s ostatními členskými státy a s unijními orgány.
- 25 I Komise se domnívá, že rozhodnutí, které předkládající soud přijme v návaznosti na odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku, nebude mít vůči účastníkům původního řízení žádné závazné účinky, takže tato otázka je hypotetická. Na jednání nicméně připustila, že v původním řízení existuje spor.
- 26 V této souvislosti je třeba připomenout, že je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 24, a ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 31).
- 27 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25, a ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 32).
- 28 Dále je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury není důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 194 a citovaná judikatura; v tomto smyslu viz rovněž rozsudky ze dne 16. prosince 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, bod 18, a ze dne 12. června 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, bod 26).
- 29 V projednávané věci je třeba podotknout, že k předkládajícímu soudu bylo podáno odvolání proti rozhodnutí soudce rozhodujícího v prvním stupni vydanému v řízení o vydání deklaratorního rozsudku

o otázce, zda lze oznámení záměru Spojeného království vystoupit z Unie učiněné podle článku 50 SEU jednostranně odvolat před uplynutím lhůty dvou let stanovené v tomto článku s tím důsledkem, že kdyby bylo toto oznámení odvoláno, setrvalo by Spojené království v Unii. Předkládající soud v této souvislosti uvádí, že musí rozhodnout o této skutečné a aktuální právní otázce, na jejímž základě vyvstal spor a jejíž praktický význam je značný. Tento soud zdůrazňuje, že jeden z navrhovatelů a oba vedlejší účastníci ve věci v původním řízení, kteří jsou členy Parlamentu Spojeného království, budou muset rozhodovat o vystoupení Spojeného království z Unie a zejména, podle článku 13 zákona z roku 2018 o vystoupení z Evropské unie, o ratifikaci dohody sjednané mezi vládou Spojeného království a Unii podle článku 50 SEU. Předkládající soud upřesňuje, že tito členové Parlamentu Spojeného království mají zájem na odpovědi na tuto právní otázku, jelikož tato odpověď jim umožní získat jasnou představu o možnostech, které mají při výkonu svých parlamentních mandátů k dispozici.

- 30 Soudnímu dvoru přitom nepřísluší zpochybnit posouzení přípustnosti návrhu v původním řízení, které provedl vnitrostátní soud a které v rámci řízení o předběžné otázce spadá do pravomoci vnitrostátního soudu, ani ověřit, zda předkládací rozhodnutí bylo přijato v souladu s vnitrostátními pravidly upravujícími organizaci soudů a soudní řízení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 26, a ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 34). V projednávané věci předkládající soud zamítl námitky nepřípustnosti vznesené před ním vládou Spojeného království a týkající se hypotetické či akademické povahy návrhu v původním řízení. Z toho vyplývá, že argumenty, kterými vláda Spojeného království a Komise usilují o zpochybnění přípustnosti tohoto návrhu, nemají vliv na posouzení přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 33).
- 31 Dále okolnost, že návrh v původním řízení má deklaratorní povahu, nebrání tomu, aby Soudní dvůr rozhodl o předběžné otázce, je-li podání takového návrhu umožněno vnitrostátním právem a odpovídá-li tato otázka objektivní potřebě rozhodnout ve sporu, který byl předkládajícímu soudu řádně předložen (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 65, a ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 28).
- 32 Před předkládajícím soudem tedy vskutku existuje probíhající spor, a to i přesto, že se odpůrce v původním řízení rozhodl nevyjádřit se k meritu otázky vznesené navrhovatelem v původním řízení a omezit se na tvrzení, že jejich návrh je nepřípustný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, body 11 a 15).
- 33 Co se týče relevantnosti předběžné otázky, ta je nepochybná, neboť otázka se týká výkladu ustanovení unijního práva, konkrétně práva primárního, a právě daná otázka je předmětem sporu v původním řízení.
- 34 Není tedy zjevné, že by položená otázka týkající se výkladu článku 50 SEU neměla žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že by se jednalo o hypotetický problém.
- 35 K argumentu zmíněnému výše v bodě 23 tohoto rozsudku, podle kterého předkládající soud usiluje o získání posudku Soudního dvora bez dodržení postupu stanoveného v čl. 218 odst. 11 SFEU, je třeba podotknout, že předkládající soud nežádá Soudní dvůr o posudek o slučitelnosti Unii zamýšlené dohody se Smlouvami, ale táže se jej pro účely vydání rozsudku v původním řízení na výklad ustanovení unijního práva.
- 36 Předběžná otázka je tedy přípustná.

### ***K věci samé***

- 37 Navrhovatelé a vedlejší účastníci ve věci v původním řízení konstatují, že článek 50 SEU neobsahuje žádné výslovné pravidlo věnované odvolání oznámení záměru vystoupit z Unie, a současně tvrdí, že takové právo existuje a má jednostrannou povahu. Nicméně toto právo lze podle nich vykonat – obdobně jako samotné právo na vystoupení podle čl. 50 odst. 1 SEU – jen v souladu s ústavními předpisy dotyčného členského státu. Podle účastníků původního řízení probíhá tedy postup vystupování do té doby, dokud dotyčný členský stát zamýšlí vystoupit z Unie, ale končí, jestliže tento

členský stát před uplynutím lhůty stanovené v čl. 50 odst. 3 SEU změní svůj názor a rozhodne se, že z Unie již vystupovat nebude.

- 38 Rada a Komise se sice ztotožňují s názorem, že členský stát může dříve, než Smlouvy přestanou být pro něj použitelné, odvolat oznámení svého záměru vystoupit, avšak nesouhlasí s tím, že toto právo má jednostrannou povahu.
- 39 Podle těchto orgánů by uznání práva na jednostranné odvolání umožnilo členskému státu, který oznámil svůj záměr vystoupit, obcházet pravidla stanovená v čl. 50 odst. 2 a 3 SEU, jejichž účelem je umožnit hladký průběh vystupování z Unie, a mohlo by vést ke zneužitím ze strany dotyčného členského státu na úkor Unie a unijních orgánů.
- 40 Rada a Komise tvrdí, že dotyčný členský stát by v takovém případě mohl využít svého práva na odvolání krátce před uplynutím lhůty stanovené v čl. 50 odst. 3 SEU a oznámit nový záměr vystoupit bezprostředně po jejím uplynutí, v důsledku čehož by začala běžet nová lhůta dvou let pro jednání. Členský stát by tak *de facto* požíval časově neomezeného práva na sjednávání svého vystoupení a lhůtu stanovenou v čl. 50 odst. 3 SEU by zbavil užitečného účinku.
- 41 Tyto orgány se dále domnívají, že členský stát by svého práva na odvolání mohl kdykoli využít k upevnění své vyjednávací pozice. Kdyby mu podmínky dohody o vystoupení nevyhovovaly, mohl by pohrozit odvoláním svého oznámení, a tím vyvinout tlak na unijní orgány s cílem zlepšit ve svůj prospěch podmínky této dohody.
- 42 S cílem zabránit takovým rizikům proto Rada a Komise navrhuje, aby byl článek 50 SEU vykládán tak, že odvolání umožňuje, ale jen tehdy, když s ním Evropská rada jednomyslně vyjádří souhlas.
- 43 Vláda Spojeného království se nevyjádřila k právu členského státu, který oznámil svůj záměr vystoupit z Unie podle článku 50 SEU, odvolat takové oznámení.
- 44 V této souvislosti je třeba připomenout, že zakládací smlouvy, které tvoří základní ústavní listinu Unie (rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, bod 23), zavedly na rozdíl od běžných mezinárodních smluv nový právní řád s vlastními orgány, v jehož prospěch státy, které jsou členy Unie, omezily svá svrchovaná práva, a to ve stále širších oblastech, a jehož subjekty jsou nejen tyto státy, ale také jejich státní příslušníci [posudek 2/13 (*Přistoupení Unie k EÚLP*) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 157 a citovaná judikatura].
- 45 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že tato autonomie unijního práva z hlediska jak práva členských států, tak mezinárodního práva je odůvodněna vzhledem k podstatným charakteristickým rysům Unie a jejího práva, které se týkají zejména ústavněprávní struktury Unie a samotné povahy uvedeného práva. Unijní právo se totiž vyznačuje tím, že vychází z autonomního pramene tvořeného Smlouvami, svou předností před právem členských států a přímým účinkem celé řady ustanovení použitelných ve vztahu k jejich státním příslušníkům i ve vztahu k samotným členským státům. Takovéto charakteristické rysy daly vzniknout strukturovanému systému na sobě navzájem závislých zásad, norem a právních vztahů, jimiž jsou vzájemně vázány sama Unie a její členské státy, jakož i členské státy mezi sebou (rozsudek ze dne 6. března 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, bod 33 a citovaná judikatura).
- 46 Položenou otázku bude tudíž nutné zkoumat vzhledem ke Smlouvám jako celku.
- 47 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext a veškerá ustanovení unijního práva. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135; rozsudky ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 50 a citovaná judikatura, a ze dne 17. března 2016, *Parlament v. Komise*, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 43).
- 48 V souvislosti se zněním článku 50 SEU je třeba konstatovat, že otázku odvolání záměru vystoupit výslovně neupravuje. Výslovně je ani nezakazuje, ani nedovoluje.



- 49 Ze znění čl. 50 odst. 2 SEU ovšem vyplývá, jak podotkl generální advokát v bodech 99 až 102 svého stanoviska, že členský stát, který se rozhodne vystoupit, musí oznámit svůj „záměr“ Evropské radě. Záměr přitom z povahy věci není ani definitivní, ani neodvolatelný.
- 50 Článek 50 odst. 1 SEU navíc stanoví, že každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit. Z toho vyplývá, že dotyčný členský stát nemusí své rozhodnutí přijímat po dohodě s ostatními členskými státy ani s unijními orgány. Rozhodnutí vystoupit se řídí pouze vůlí tohoto členského státu, v souladu s jeho ústavními předpisy, a závisí tedy jen na jeho svrchované volbě.
- 51 Článek 50 SEU dále v odstavcích 2 a 3 upravuje postup, který je třeba v případě rozhodnutí o vystoupení dodržet. Jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. září 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 46), tento postup zahrnuje zaprvé oznámení záměru vystoupit Evropské radě, zadruhé sjednání a uzavření dohody o podmínkách vystoupení s přihlédnutím k budoucím vztahům mezi dotyčným státem a Unií a zatřetí vystoupení z Unie v pravém slova smyslu ke dni vstupu této dohody v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení Evropské radě, pokud ta po dohodě s dotyčným členským státem jednomyslně nerozhodne o prodloužení této lhůty.
- 52 Článek 50 odst. 2 SEU odkazuje na čl. 218 odst. 3 SFEU, podle kterého Komise podává Radě doporučení a Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání a jmenuje vyjednávače nebo vedoucího vyjednávačského týmu Unie.
- 53 Článek 50 odst. 2 SEU tak vymezuje roli jednotlivých orgánů v rámci postupu sjednávání a uzavírání dohody o vystoupení, jejíž uzavření vyžaduje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- 54 Článek 50 SEU v odstavci 3 také stanoví, kdy nastávají účinky vystoupení dotyčného členského státu z Unie, a to tak, že Smlouvy přestávají být pro tento členský stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky poté, co tento členský stát oznámil svůj záměr vystoupit. Tato nejzazší lhůta dvou let od uvedeného oznámení platí, nerozhodnou-li členové Evropské rady jednomyslně a po dohodě s dotyčným členským státem o jejím prodloužení.
- 55 Po vystoupení z Unie může dotyčný členský stát požádat o nové přistoupení k ní postupem podle článku 49 SEU.
- 56 Z uvedeného plyne, že článkem 50 SEU je sledován dvojitý cíl, a sice cíl zakotvit svrchované právo členského státu vystoupit z Unie a zároveň cíl zavést postup umožňující hladký průběh takového vystoupení.
- 57 Jak přitom poznamenal generální advokát v bodech 94 a 95 svého stanoviska, skutečnost, že právo na vystoupení zakotvené v čl. 50 odst. 1 SEU je svrchovaným právem, podporuje tezi, že dotyčný členský stát má právo odvolat oznámení svého záměru vystoupit z Unie kdykoliv před vstupem dohody o vystoupení uzavřené mezi Unií a tímto členským státem v platnost, nebo nedojde-li k tomu, před uplynutím lhůty dvou let podle čl. 50 odst. 3 SEU, případně prodloužené v souladu s posledně uvedeným ustanovením.
- 58 Vzhledem k tomu, že odvolání oznámení záměru vystoupit není upraveno žádným výslovným ustanovením, musí být při tomto odvolání dodržena pravidla stanovená v čl. 50 odst. 1 SEU pro samotné vystoupení, takže lze o něm rozhodnout jednostranně a v souladu s ústavními předpisy dotyčného členského státu.
- 59 Odvolání oznámení záměru členského státu vystoupit učiněné tímto státem dříve, než nastane některá z právních skutečností uvedených výše v bodě 57 tohoto rozsudku, je projevem jeho svrchovaného rozhodnutí zachovat si postavení členského státu Unie, přičemž v důsledku zmíněného oznámení členský stát toto postavení nepozbyl ani toto postavení nebylo změněno (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 45), s jedinou výhradou ustanovení čl. 50 odst. 4 SEU.

- 60 Takové odvolání se tím podstatně liší od případné žádosti dotyčného členského státu o to, aby Evropská rada prodloužila lhůtu dvou let podle čl. 50 odst. 3 SEU, takže analogii, kterou mezi tímto odvoláním a takovou žádostí o prodloužení lhůty prosazují Rada a Komise, nelze akceptovat.
- 61 V souvislosti s kontextem článku 50 SEU je třeba poukázat na třináctý bod preambule Smlouvy o EU, na první bod preambule Smlouvy o FEU a na článek 1 SEU, podle kterých je účelem Smluv vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, jakož i na druhý bod preambule Smlouvy o FEU, z něhož plyne, že Unie usiluje o odstranění překážek, které rozdělují Evropu.
- 62 Je také třeba poukázat na důležitost hodnot svobody a demokracie, které jsou zmíněny ve druhém a čtvrtém bodě preambule Smlouvy o EU a náleží mezi společné hodnoty uvedené v článku 2 téže Smlouvy a v preambuli Listiny základních práv Evropské unie a které v tomto smyslu patří mezi samotné základy právního řádu Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 303 a 304).
- 63 Jak vyplývá z článku 49 SEU, který stanoví možnost každého evropského státu požádat o členství v Unii a jehož protějškem je článek 50 SEU týkající se práva na vystoupení, Unie sdružuje státy, které se svobodně a dobrovolně přihlásily k těmto hodnotám, takže unijní právo spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy tyto hodnoty, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky justičního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 35].
- 64 Dále je třeba podotknout, že vzhledem k tomu, že status občana Unie je předurčen být základním statutem státních příslušníků členských států (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31; ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, bod 25, a ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 43), může případné vystoupení jednoho členského státu z Unie výrazně zasáhnout do práv všech občanů Unie, mimo jiné do práva na volný pohyb příslušníků dotyčného členského státu i příslušníků ostatních členských států.
- 65 Za těchto podmínek platí, že pokud stát nemůže být nucen přistoupit k Unii proti své vůli, nemůže být nucen ani proti své vůli z Unie vystoupit.
- 66 Kdyby přitom oznámení záměru vystoupit mělo nevyhnutelně vést k vystoupení dotyčného členského státu po uplynutí lhůty stanovené v čl. 50 odst. 3 SEU, mohl by tento členský stát být nucen opustit Unii proti své vůli – vyjádřené demokratickým postupem v souladu s jeho ústavními předpisy – přehodnotit své rozhodnutí vystoupit z Unie, potažmo zůstat jejím členem.
- 67 Je nutno konstatovat, že takový výsledek by byl v rozporu s cíli a hodnotami připomenutými výše v bodech 61 a 62 tohoto rozsudku. Konkrétně je třeba uvést, že nutit k vystoupení členský stát, který se poté, co v souladu se svými ústavními předpisy a demokratickým postupem oznámil svůj záměr vystoupit z Unie, rozhodne v průběhu tohoto postupu oznámení tohoto záměru odvolat, by bylo v rozporu s cílem Smluv spočívajícím ve vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy.
- 68 I historie vzniku článku 50 SEU podporuje takový jeho výklad, podle kterého členský stát může jednostranně odvolat oznámení svého záměru vystoupit z Unie. Je totiž třeba poznamenat, že znění tohoto článku je z velké části převzato z ustanovení o vystoupení z Unie obsaženého poprvé v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Třebaže byly přitom při formulování tohoto ustanovení podávány pozměňovací návrhy, aby členský stát mohl být vyloučen, aby se zabránilo riziku zneužívání v průběhu postupu vystupování nebo aby rozhodnutí o vystoupení bylo ztíženo, byly tyto pozměňovací vždy zamítnuty z důvodu výslovně uvedeného v komentářích k návrhu, že je třeba zachovat dobrovolnost a jednostrannou povahu rozhodnutí o vystoupení.
- 69 Z výše uvedeného vyplývá, že členským státem učiněné oznámení záměru vystoupit nemůže nevyhnutelně vést k vystoupení tohoto členského státu z Unie. Právě naopak členský stát, jenž přehodnotil své rozhodnutí vystoupit z Unie, může toto oznámení odvolat kdykoliv před vstupem dohody o vystoupení uzavřené mezi tímto členským státem a Unii v platnost, nebo v případě

neexistence takové dohody kdykoliv před uplynutím lhůty dvou let podle čl. 50 odst. 3 SEU, případně prodloužené v souladu s posledně uvedeným ustanovením.

- 70 Tento závěr podporují ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu, ke které bylo přihlédnuto v rámci přípravných prací na Smlouvě o Ústavě pro Evropu.
- 71 Článek 68 této úmluvy totiž pro případ, kdy určitá smlouva dovoluje ve svých ustanoveních odstoupení od ní, jasně a bezpodmínečně stanoví, že oznámení o odstoupení od smlouvy uvedené v člancích 65 a 67 téže úmluvy může být odvoláno kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost.
- 72 Stran návrhu Rady a Komise, aby právo dotyčného členského státu odvolat oznámení svého záměru vystoupit podléhalo jednomyslnému schválení Evropskou radou, je třeba konstatovat, že takový požadavek by jednostranné svrchované právo změnil v podmíněné právo podléhající schvalovacímu postupu. Takový schvalovací postup by přitom byl v rozporu se zásadou, připomenutou výše v bodech 65, 67 a 69 tohoto rozsudku, podle které nemůže být členský stát nucen vystoupit z Unie proti své vůli.
- 73 Z toho zaprvé plyne, že dokud nevstoupila v platnost dohoda o vystoupení uzavřená mezi Unií a dotyčným členským státem, nebo v případě neexistence takové dohody dokud neuplynula lhůta dvou let podle čl. 50 odst. 3 SEU, případně prodloužená v souladu s posledně uvedeným ustanovením, zachovává si tento členský stát, který disponuje – s výhradou čl. 50 odst. 4 SEU – všemi právy a na který se nadále vztahují všechny povinnosti stanovené Smlouvami, možnost jednostranně a v souladu se svými ústavními předpisy odvolat oznámení svého záměru vystoupit z Unie.
- 74 Zadruhé je nezbytné, aby odvolání oznámení záměru vystoupit bylo písemně zasláno Evropské radě a aby bylo jednoznačné a bezpodmínečné v tom smyslu, že jeho předmětem bude potvrzení členství dotyčného členského státu v Unii za nezměněných podmínek co do jeho postavení coby členského státu, přičemž tímto odvoláním se ukončuje postup vystupování.
- 75 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 50 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy členský stát oznámil Evropské radě na základě článku 50 SEU svůj záměr vystoupit z Unie, dovoluje tento článek tomuto členskému státu kdykoliv před vstupem dohody o vystoupení uzavřené mezi tímto členským státem a Unií v platnost, nebo v případě neexistence takové dohody kdykoliv před uplynutím lhůty dvou let podle odstavce 3 téhož článku, případně prodloužené v souladu s tímto odstavcem, jednostranně, jednoznačně a bezpodmínečně odvolat toto oznámení listinou zaslou Evropské radě poté, co dotyčný členský stát v souladu se svými ústavními předpisy přijme rozhodnutí o odvolání. Předmětem takového odvolání je potvrzení členství tohoto členského státu v Unii za nezměněných podmínek co do jeho postavení coby členského státu, přičemž tímto odvoláním se ukončuje postup vystupování.

### **K nákladům řízení**

- 76 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (plénium) rozhodl takto:

**Článek 50 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy členský stát oznámil Evropské radě na základě článku 50 SEU svůj záměr vystoupit z Evropské unie, dovoluje tento článek tomuto členskému státu kdykoliv před vstupem dohody o vystoupení uzavřené mezi tímto členským státem a Evropskou unií v platnost, nebo v případě neexistence takové dohody kdykoliv před uplynutím lhůty dvou let podle odstavce 3 téhož článku, případně prodloužené v souladu s tímto odstavcem, jednostranně, jednoznačně a bezpodmínečně odvolat toto oznámení listinou zaslou Evropské radě poté, co dotyčný členský stát v souladu se svými ústavními předpisy přijme rozhodnutí o odvolání. Předmětem takového odvolání je potvrzení členství**

**tohoto členského státu v Evropské unii za nezměněných podmínek co do jeho postavení coby členského státu, přičemž tímto odvoláním se ukončuje postup vystupování.**

Podpisy.

---

\* Jednací jazyk: angličtina.