

## Věc T-228/02

### Organizace Mudžáhidů iránského lidu

v.

### Rada Evropské unie

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření namířená proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti terorismu – Zmrazení finančních prostředků – Žaloba na neplatnost – Práva obhajoby – Odůvodnění – Právo na účinnou soudní ochranu – Žaloba na náhradu škody“

Rozsudek Soudu (druhého senátu) ze dne 12. prosince 2006 . . . . . II - 4674

#### Shrnutí rozsudku

- 1. Řízení – Rozhodnutí, které nahrazuje napadené rozhodnutí v průběhu řízení*
- 2. Žaloba na neplatnost – Pravomoc soudu Společenství – Žaloba směřující proti společnému postoji přijatému podle hlavy V a VI Smlouvy o Evropské unii  
(Článek 230 ES; článek 15 EU, 34 EU, 35 EU a 46 EU)*

3. *Právo Společenství – Zásady – Práva obhajoby – Rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků namířené proti některým osobám a entitám podezřelým z teroristických činností (Článek 249 ES; nařízení Rady č. 2580/2001, čl. 2 odst. 3; rozhodnutí Rady 2005/930)*
4. *Právo Společenství – Zásady – Práva obhajoby – Rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů, kterou se ukládá přijetí omezujících opatření namířených proti neurčeným osobám a entitám podezřelým z teroristických činností – Provedení Společenstvím při výkonu vlastní pravomoci (Článek 60 ES, 301 ES a 308 ES; nařízení Rady č. 2580/2001)*
5. *Právo Společenství – Zásady – Práva obhajoby – Rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků namířené proti některým osobám a entitám podezřelým z teroristických činností (Společný postoj 2001/931, čl. 1 odst. 4; nařízení Rady č. 2580/2001, čl. 2 odst. 3)*
6. *Evropská unie – Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech – Povinnost loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány Společenství (Článek 10 ES; společný postoj 2001/931, čl. 1 odst. 4; nařízení Rady č. 2580/2001, čl. 2 odst. 3)*
7. *Právo Společenství – Zásady – Práva obhajoby – Rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků namířené proti některým osobám a entitám podezřelým z teroristických činností (Společný postoj 2001/931, čl. 1 odst. 4 a 6)*
8. *Akty orgánů – Odůvodnění – Povinnost – Rozsah (Článek 253 ES; nařízení Rady č. 2580/2001)*
9. *Akty orgánů – Odůvodnění – Povinnost – Rozsah (Článek 253 ES; společný postoj 2001/931, čl. 1 odst. 4 a 6; nařízení Rady č. 2580/2001)*
10. *Evropská společenství – Soudní přezkum legality aktů orgánů (Článek 230 druhý pododstavec ES; společný postoj 2001/931, čl. 1 odst. 4 a 6; nařízení Rady č. 2580/2001, čl. 2 odst. 3)*

1. Pokud je rozhodnutí v průběhu řízení nahrazeno rozhodnutím se stejným předmětem, musí být toto nové rozhodnutí považováno za novou skutečnost, která umožňuje žalobci upravit svá návrhová žádání a žalobní důvody. Bylo by totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem na hospodárnost řízení požadovat po žalobci, aby

podal novou žalobu. Mimoto by bylo nespravedlivé, aby dotčený orgán s cílem čelit kritice obsažené v žalobě podané proti rozhodnutí k soudu Společenství mohl změnit napadené rozhodnutí nebo jej nahradit jiným a dovolávat se v průběhu soudního řízení této změny nebo tohoto nahrazení, aby tak druhého účastníka řízení zbavil možnosti rozšířit

jeho původní návrhová žádání a žalobní důvody na pozdější rozhodnutí nebo předložit doplňující návrhová žádání a žalobní důvody proti tomuto rozhodnutí. Tento závěr platí rovněž za předpokladu, že je nařízení, které se bezprostředně a osobně dotýká jednotlivce, v průběhu řízení nahrazeno nařízením se stejným předmětem.

(viz body 28–29)

2. Soud je příslušný rozhodovat o žalobě na neplatnost směřující proti společnému postoji přijatému podle článku 15 EU, který spadá pod hlavu V o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) a článku 34 EU, který spadá pod hlavu VI o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (SVV), pouze v tom přísně omezeném rozsahu, v jakém je na podporu projednávané žaloby dovoláváno porušení pravomocí Společenství.

V rámci hlavy V Smlouvy o EU, týkající se SZBP, ani v rámci hlavy VI Smlouvy

o EU, týkající se SVV, totiž není stanovena žádná žaloba na neplatnost společného postoje před soudem Společenství.

V rámci Smlouvy o EU ve znění, které vyplývá z Amsterodamské smlouvy, je pravomoc Soudního dvora stanovena taxativním výčtem v článku 46 EU. Tento článek přitom nestanoví žádnou pravomoc Soudního dvora v rámci ustanovení hlavy V Smlouvy o EU a z článků 35 EU a 46 EU vyplývá, že v rámci hlavy VI Smlouvy o EU jsou jedinými možnými opravnými prostředky týkajícími se posouzení platnosti nebo směřujícími ke zrušení opravné prostředky proti rámcovým rozhodnutím, rozhodnutím a opatřením k provedení úmluv stanoveným v čl. 34 odst. 2 písm. b), c) a d) EU, s vyloučením společných postojů stanovených v čl. 34 odst. 2 písm. a) EU.

(viz body 46–49, 52, 56)

3. Záruka týkající se dodržování práv obhajoby v pravém slova smyslu, v souvislosti s přijetím rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků na základě nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti terorismu, nemůže být dotčným osobám

odepřena pouze na základě důvodu, že ani Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ani obecné právní zásady Společenství nepřiznávají jednotlivcům žádné právo být vyslechnuti před přijetím aktu normativní povahy.

a v projednávaném případě Společenství, prostřednictvím kterého se jeho členské státy rozhodly jednat – identifikovat konkrétně osoby, skupiny a entity, jejichž finanční prostředky musejí být zmrazeny na základě této rezoluce, přičemž musejí vyhovět normám svého vlastního právního řádu.

I když je totiž skutečností, že rozhodnutí č. 2005/930, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001, má stejnou obecnou působnost jako toto nařízení, je stejně jako toto nařízení přímo použitelné ve všech členských státech a navzdory svému názvu má tento akt povahu nařízení ve smyslu článku 249 ES, nemá však výlučně normativní povahu. I když vytváří účinky erga omnes, týká se bezprostředně a osobně osob, které mimoto jmenovitě označuje jako osoby, které musejí být zahrnuty na seznam osob, skupin a entit, jejichž finanční prostředky musejí být zmrazeny na základě uvedeného nařízení.

Jednak totiž tato rezoluce nepřistoupila k žádnému individuálnímu určení osob, skupin a entit, které musejí být předmětem těchto opatření, a navíc nestanovila přesné právní normy týkající se postupu zmrazení finančních prostředků ani záruk nebo opravných prostředků k soudu, které by osobám a entitám dotčeným takovým postupem zajišťovaly efektivní možnost zpochybnit opatření přijatá státy ve vztahu k nim.

(viz body 95, 97–98)

Kromě toho Společenství nejedná na základě přesně stanovené pravomoci z vůle Unie nebo z vůle jejích členských států, přijímá-li Rada opatření představující hospodářské sankce na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES.

4. V souvislosti s rezolucí 1373 (2001) Rady bezpečnosti přísluší členským státům Organizace spojených národů –

Jelikož identifikace osob, skupin a entit uvedená rezolucí Rady bezpečnosti 1373

(2001) a přijetí opatření spočívajícího ve zmrazení finančních prostředků, které z toho plyne, spadají do výkonu vlastní pravomoci, který s sebou nese diskreční posouzení Společenství, přísluší v zásadě dotyčným orgánům Společenství, v projednávaném případě Radě, pokud jednají za účelem dosažení souladu s uvedenou rezolucí, dodržovat práva obhajoby dotyčných osob. Z toho plyne, že záruka práv obhajoby je v zásadě plně použitelná v souvislosti s přijetím rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků na základě nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu.

(viz body 101–102, 106–108)

5. V souvislosti s přijetím rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků na základě čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti terorismu lze práva obhajoby vykonávat pouze ve vztahu ke skutkovým a právním okolnostem, které mohou podmiňovat použití dotčeného opatření na dotyčnou osobu, v souladu s touto právní úpravou.

Otázka dodržování těchto práv může však v této souvislosti vyvstávat na těchto dvou úrovních:

Práva obhajoby dotyčné osoby musejí být především účinně zaručena v rámci vnitrostátního řízení, které vedlo k přijetí rozhodnutí uvedeného v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 o uplatňování zvláštních opatření za účelem boje proti terorismu příslušným vnitrostátním orgánem. Především v tomto vnitrostátním rámci musí být dotyčné osobě umožněno užitečně vyjádřit její stanovisko ke skutečnostem, na jejichž základě bylo vůči ní přijato dotčené rozhodnutí, s výhradou případných omezení práv obhajoby právně odůvodněných ve vnitrostátním právu, zejména z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo udržování mezinárodních vztahů.

Práva obhajoby dotyčné osoby musejí být poté účinně zaručena v rámci řízení Společenství, které má vést k přijetí rozhodnutí o zahrnutí nebo ponechání na sporném seznamu Radou v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001. V tomto rámci musí být v zásadě dotyčné osobě pouze umožněno užitečně vyjádřit její stanovisko k zákonným podmínkám použití dotčeného opatření Společenství, a sice,

jedná-li se o původní rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků, k existenci přesných informací nebo materiálů ve spisu, ze kterých vyplývá, že příslušným vnitrostátním orgánem bylo ve vztahu k ní přijato rozhodnutí odpovídající definici uvedené v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931, a jedná-li se o následné rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků, k odůvodněním ponechání dotyčné osoby na sporném seznamu.

(viz body 114–115, 118–120)

6. Na základě článku 10 ES se vztahy mezi členskými státy a orgány Společenství řídí vzájemnou povinností loajální spolupráce. Tato zásada se použije obecně a je uložena zejména v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech upravené hlavou VI Smlouvy o EU, která je ostatně zcela založena na spolupráci mezi členskými státy a orgány.

V případě použití čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 o uplatňování zvláštních opatření za účelem boje proti terorismu a čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti

terorismu, tedy ustanovení, která zavádějí specifickou formu spolupráce mezi Radou a členskými státy v rámci společného boje proti terorismu, má tato zásada pro Radu za následek povinnost ponechat řešení v co nejvyšší možné míře na posouzení příslušného vnitrostátního orgánu, přinejmenším jedná-li se o soudní orgán, jak co se týče existence „závažných a věrohodných důkazů nebo stop“, na nichž je rozhodnutí tohoto orgánu založeno, tak co se týče uznání případných omezení přístupu k těmto důkazům nebo stopám právně odůvodněných ve vnitrostátním právu z naléhavých důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo udržování mezinárodních vztahů.

Tyto úvahy jsou nicméně platné pouze potud, pokud byly dotčeny důkazy nebo stopy předmětem posouzení příslušného vnitrostátního orgánu. Naproti tomu, jestliže Rada v průběhu řízení před ní založí své původní rozhodnutí nebo následné rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků na informacích nebo důkazech, které jsou jí sděleny zástupci členských států, aniž by byly předmětem posouzení uvedeného příslušného vnitrostátního orgánu, tyto skutečnosti se

musejí považovat za nové skutečnosti v neprospěch, které musejí být v zásadě předmětem sdělení a slyšení na úrovni Společenství, pokud již nebyly předmětem sdělení a slyšení na vnitrostátní úrovni.

(viz body 123–125)

7. Obecná zásada dodržování práv obhajoby vyžaduje, pokud tomu nebrání naléhavé důvody týkající se bezpečnosti Společenství a jeho členských států nebo vedení jejich mezinárodních vztahů, aby byly skutečnosti v neprospěch sděleny dotyčné osobě pokud možno současně s přijetím nebo co možná nejdříve po přijetí původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků. S tímtož výhradami musí v zásadě všem následným rozhodnutím o zmrazení finančních prostředků předcházet sdělení o nových skutečnostech v neprospěch a slyšení. Naproti tomu dodržování práv obhajoby nevyžaduje, aby skutečnosti v neprospěch byly sděleny dotyčné osobě před přijetím původního opatření o zmrazení finančních prostředků ani aby tato osoba byla v této souvislosti vyslechnuta z úřední povinnosti a posteriori.

V případě původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků sdělení skutečností v neprospěch v zásadě

jednak vyžaduje, aby byly dotyčné osobě Radou sděleny přesné informace nebo materiály ve spisu, ze kterých vyplývá, že ve vztahu k ní bylo příslušným orgánem členského státu přijato rozhodnutí odpovídající definici uvedené v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 o uplatňování zvláštních opatření za účelem boje proti terorismu, jakož i případně nové skutečnosti vyplývající z informací nebo důkazů sdělených Radě zástupci členských států, aniž by byly předmětem posouzení uvedeného příslušného vnitrostátního orgánu, a jednak aby jí bylo umožněno užitečně vyjádřit její stanovisko k těmto informacím nebo materiálům ve spisu.

V případě následného rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků vyžaduje podobně dodržování práv obhajoby jednak to, aby dotyčné osobě byly sděleny informace nebo materiály ve spisu, které podle Rady odůvodňují její ponechání na sporných seznamech, jakož i případně výše uvedené nové skutečnosti, a jednak to, aby jí bylo umožněno užitečně vyjádřit její stanovisko k této věci.

(viz body 125–126, 137)

8. Záruka týkající se povinnosti uvést odůvodnění stanovená článkem 253 ES je plně použitelná v souvislosti s přijetím rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků na základě nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu.

tomu, aby jim skutečnosti v neprospěch byly sděleny během správního řízení.

(viz body 109, 146, 148)

Odůvodnění opatření o zmrazení finančních prostředků na základě nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti terorismu se musí v zásadě týkat nejen zákonných podmínek použití tohoto nařízení, ale rovněž důvodů, na základě kterých se Rada při výkonu své diskreční posuzovací pravomoci domnívá, že dotyčná osoba musí být předmětem tohoto opatření.

Naléhavé důvody týkající se bezpečnosti Společenství a jeho členských států nebo vedení jejich mezinárodních vztahů však mohou bránit tomu, aby dotyčným osobám byly prozrazeny přesné a úplné důvody původního nebo následného rozhodnutí o zmrazení jejich finančních prostředků, stejně jako mohou bránit

9. Pokud tomu nebrání naléhavé důvody týkající se bezpečnosti Společenství a jeho členských států nebo vedení jejich mezinárodních vztahů, a rovněž s výhradou možnosti, že v rozhodnutí ve verzi zveřejněné v Úředním věstníku je uveden pouze výrok, jakož i všeobecné odůvodnění, odůvodnění původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků, uvedené v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 o uplatňování zvláštních opatření za účelem boje proti terorismu, se musí specificky a konkrétně týkat přesných informací nebo materiálů ve spisu, ze kterých vyplývá, že uvedené rozhodnutí bylo přijato příslušným orgánem členského státu ve vztahu k dotyčné osobě. Odůvodnění takového rozhodnutí musí nadto uvádět důvody, na základě kterých se Rada při výkonu své diskreční posuzovací pravomoci domnívá, že dotyčná osoba musí být předmětem tohoto opatření. Krom toho odůvodnění následného rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků uvedeného v čl. 1 odst. 6 uvedeného společného postoje musí, s tímž výhradami, uvádět specifické a konkrétní důvody, na základě kterých se Rada po



prověření domnívá, že trvají důvody pro zmrazení finančních prostředků dotyčné osoby, případně na základě nových informací nebo důkazů.

(viz body 116, 125–126, 147, 151)

10. Soudním přezkumem legality rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků přijatého na základě čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a entitám s cílem bojovat proti terorismu je soudní přezkum stanovený v čl. 230 druhém pododstavci ES, podle kterého má soud Společenství pravomoc rozhodovat o žalobách podaných pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smlouvy o ES nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci.

V rámci tohoto přezkumu a s ohledem na žalobní důvody směřující ke zrušení uplatněné zúčastněnou osobou nebo vznesené z úřední povinnosti přísluší Soudu, aby zejména ověřil, zda jsou splněny zákonné podmínky použití nařízení č. 2580/2001 na určitý konkrétní případ, jak jsou vyjádřeny v čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení a odkazem buď v čl. 1 odst. 4, nebo v čl. 1 odst. 6 společného postojе 2001/931 o uplatňování zvláštních

opatření za účelem boje proti terorismu podle toho, zda se jedná o původní rozhodnutí, nebo o následné rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků. To znamená, že soudní přezkum legality dotčeného rozhodnutí se vztahuje na posouzení skutečností a okolností dovolávaných na jeho odůvodnění, stejně jako na ověření důkazů a informací, na nichž je toto posouzení založeno. Soud se musí rovněž v tomto ohledu ujistit o dodržování práv obhajoby a požadavku odůvodnění, jakož případně i o opodstatněnosti výjimečných naléhavých důvodů dovolávaných Radou za účelem jejich nerespektování.

Tento přezkum se jeví tím spíše nezbytným, že představuje jedinou procesní záruku umožňující zabezpečit spravedlivou rovnováhu mezi požadavky boje proti mezinárodnímu terorismu a ochranou základních práv. Jelikož omezení kladená Radou na práva obhajoby zúčastněných osob musejí být vyvážena striktním, nezávislým a nestranným soudním přezkumem, soud Společenství musí mít pravomoc přezkoumávat legalitu a opodstatněnost opatření o zmrazení finančních prostředků, aniž by vůči němu mohlo být namítáno utajení nebo důvěrnost důkazů a informací použitých Radou.

(viz body 153–155)