



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

30. ledna 2019\*

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření přijatá vzhledem k situaci na Ukrajině – Zmrazení finančních prostředků – Seznam osob, subjektů a orgánů, na něž se vztahuje zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů – Ponechání jména žalobce na seznamu – Povinnost uvést odůvodnění – Námitka protiprávnosti – Zásada proporcionality – Právní základ – Zjevně nesprávné posouzení – Zásada *ne bis in idem*“

Ve věci T-290/17,

**Eduard Stavickij**, s bydlištěm v Bruselu (Belgie), zastoupený J. Graystonem, solicitor, P. Gjørtlerem, G. Pandeyem a D. Rovettou, advokáty,

žalobce,

proti

**Radě Evropské unie**, zastoupené V. Piessevauxem a J.-P. Hixem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

**Evropskou komisí**, zastoupenou E. Paasivirtou a L. Baumgartem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU směřující ke zrušení rozhodnutí Rady (SZBP) 2017/381 ze dne 3. března 2017, kterým se mění rozhodnutí 2014/119/SZBP o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2017, L 58, s. 34), a prováděcího nařízení Rady (EU) 2017/374 ze dne 3. března 2017, kterým se provádí nařízení (EU) č. 208/2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2017, L 58, s. 1), v rozsahu, v němž bylo jméno žalobce ponecháno na seznamu osob, subjektů a orgánů, na něž se vztahují omezující opatření,

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení G. Berardis (zpravodaj), předseda, D. Spielmann a Z. Csehi, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. září 2018,

\* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

## Rozsudek

### Skutkový základ sporu

- 1 Žalobce, Eduard Stavickij, je bývalý ukrajinský ministr energetiky a uhelného průmyslu.
- 2 Dne 5. března 2014 přijala Rada Evropské unie na základě článku 29 SEU rozhodnutí 2014/119/SZBP o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2014, L 66, s. 26).
- 3 Body 1 a 2 odůvodnění rozhodnutí 2014/119 znějí:
  - „(1) Dne 20. února 2014 Rada co nejdůrazněji odsoudila veškeré použití násilí na Ukrajině. Vyzvala k okamžitému ukončení násilí na Ukrajině a k plnému dodržování lidských práv a základních svobod. Apelovala na ukrajinskou vládu, aby zachovala maximální zdrženlivost, a vedoucí představitele opozice vyzvala, aby se distancovali od těch, kteří se uchylují k radikálnímu jednání, včetně násilí.
  - (2) Dne 3. března 2014 Rada rozhodla o zaměření sankcí na opatření pro zmrazení a zpětné získání majetku osob určených jako osoby odpovědné za zneužití [zpronevěru] ukrajinských státních prostředků a osoby odpovědné za porušování lidských práv na Ukrajině s cílem konsolidovat a podpořit právní stát a dodržování lidských práv na Ukrajině.“
- 4 Článek 1 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2014/119 stanoví:
  - „1. Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které náleží osobám určeným jako osoby odpovědné za zneužití [zpronevěru] ukrajinských státních prostředků a za porušování lidských práv na Ukrajině, a fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze, nebo které jsou těmito osobami nebo subjekty vlastněny, drženy či kontrolovány.
  2. Žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje se nezpřístupní přímo ani nepřímo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným v příloze ani v jejich prospěch.“
- 5 Podrobná pravidla týkající se předmětných omezujících opatření jsou stanovena v následujících odstavcích téhož článku.
- 6 Dne 5. března 2014 Rada rovněž přijala na základě čl. 215 odst. 2 SFEU nařízení (EU) č. 208/2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2014, L 66, s. 1).
- 7 V souladu s rozhodnutím 2014/119 ukládá nařízení č. 208/2014 povinnost přijmout dotčená omezující opatření a vymezuje podmínky těchto omezujících opatření, které jsou věcně stejné jako v uvedeném rozhodnutí.
- 8 Jména osob, na které se vztahuje rozhodnutí 2014/119 a nařízení č. 208/2014, jsou uvedena na seznamu v příloze uvedeného rozhodnutí a v příloze I uvedeného nařízení (dále jen „dotčený seznam“), zejména spolu s odůvodněním jejich zařazení na seznam. Jméno žalobce na dotčeném seznamu nebylo uvedeno.

- 9 Rozhodnutí 2014/119 a nařízení č. 208/2014 byla pozměněna prováděcím rozhodnutím Rady 2014/216/SZBP ze dne 14. dubna 2014, kterým se provádí rozhodnutí 2014/119 (Úř. věst. 2014, L 111, s. 91), a dále prováděcím nařízením Rady (EU) č. 381/2014 ze dne 14. dubna 2014, kterým se provádí nařízení č. 208/2014 (Úř. věst. 2014, L 111, s. 33) (dále jen „akty z dubna 2014“).
- 10 Akty z dubna 2014 bylo na dotčený seznam zařazeno jméno žalobce, spolu s identifikačními údaji „bývalý [...] ministr paliv a energetiky [ministr energetiky a uhelného průmyslu“ a následujícím odůvodněním:
- „Osoba, jež je na Ukrajině vyšetřována z důvodu účasti na trestných činech v souvislosti se zneužitím [zpronevěrou] ukrajinských státních prostředků a jejich nezákonným převodem do zahraničí.“
- 11 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 25. června 2014 žalobce podal žalobu znějící na zrušení aktů z dubna 2014 v rozsahu, v němž se ho týkají. Uvedená žaloba byla zaregistrována pod číslem T-486/14.
- 12 Rozhodnutí 2014/119 bylo rovněž pozměněno rozhodnutím Rady (SZBP) 2015/143 ze dne 29. ledna 2015 (Úř. věst. 2015, L 24, s. 16), které vstoupilo v platnost dne 31. ledna 2015. Pokud jde o kritéria pro určování osob, na něž se vztahují dotčená omezující opatření, z článku 1 rozhodnutí 2015/143 vyplývá, že čl. 1 odst. 1 rozhodnutí 2014/119 se nahrazuje tímto textem:
- „1. Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které náleží osobám odpovědným za zneužití [zpronevěru] ukrajinských státních prostředků a za porušování lidských práv na Ukrajině, a fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze, nebo které tyto osoby vlastní, drží či kontrolují.
- Pro účely tohoto rozhodnutí se osobou odpovědnou za zneužití [zpronevěru] ukrajinských státních prostředků rozumí i každá osoba, kterou ukrajinské orgány vyšetřují v souvislosti se:
- a) zneužitím [zpronevěrou] ukrajinských veřejných prostředků nebo majetku či se spoluúčastí na těchto činech nebo
- b) zneužitím pravomoci veřejného činitele za účelem neoprávněného zvýhodnění sebe nebo třetí osoby, čímž vznikla ztráta na ukrajinských veřejných prostředcích nebo majetku, či v souvislosti se spoluúčastí na těchto činech.“
- 13 Nařízením Rady (EU) 2015/138 ze dne 29. ledna 2015, kterým se mění nařízení č. 208/2014 (Úř. věst. 2015, L 24, s. 1), bylo posledně uvedené nařízení pozměněno v souladu s rozhodnutím 2015/143.
- 14 Rozhodnutí 2014/119 a nařízení č. 208/2014 byla později pozměněna rozhodnutím Rady (SZBP) 2015/364 ze dne 5. března 2015, kterým se mění rozhodnutí 2014/119 (Úř. věst. 2015, L 62, s. 25), a prováděcím nařízením Rady (EU) 2015/357 ze dne 5. března 2015, kterým se provádí nařízení č. 208/2014 (Úř. věst. 2015, L 62, s. 1). Rozhodnutím 2015/364 byl článek 5 rozhodnutí 2014/119 nahrazen novým zněním a dotčená omezující opatření byla prodloužena do 6. března 2016. Prováděcím nařízením 2015/357 byla příloha I nařízení č. 208/2014 nahrazena novým zněním a byly pozměněny údaje týkající se 18 osob.
- 15 Rozhodnutím 2015/364 a prováděcím nařízením 2015/357 bylo jméno žalobce ponecháno na seznamu s identifikačními údaji: „bývalý [...] ministr paliv a energetiky [bývalý ministr energetiky a uhelného průmyslu]“ a následujícím odůvodněním:
- „Osoba, proti níž vedou ukrajinské orgány trestní řízení z důvodu zneužití [zpronevěry] veřejných prostředků nebo majetku.“
- 16 Žalobce nepodal žalobu proti rozhodnutí 2015/364, ani proti prováděcímu nařízení 2015/357.

- 17 Rozsudkem ze dne 28. ledna 2016, Stavickij v. Rada (T-486/14, nezveřejněný, EU:T:2016:45), zrušil Tribunál akty z dubna 2014 a v zásadě konstatoval, že jméno žalobce bylo na dotčený seznam zapsáno, aniž by Rada měla k dispozici dostačující důkazy.
- 18 Dne 4. března 2016 Rada přijala rozhodnutí (SZBP) 2016/318, kterým bylo pozměněno rozhodnutí 2014/119 (Úř. věst. 2016, L 60, s. 76), a prováděcí nařízení (EU) 2016/311, kterým se provádí nařízení č. 208/2014 (Úř. věst. 2016, L 60, s. 1), kterými bylo do 6. března 2017 prodlouženo uplatňování dotčených omezujících opatření, aniž bylo změněno odůvodnění týkající se žalobce, jak bylo uvedeno v bodě 15 výše.
- 19 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 17. května 2016 žalobce podal žalobu znějící na zrušení rozhodnutí 2016/318 a prováděcího nařízení 2016/311 v rozsahu, v němž se vztahují na jeho osobu. Uvedená žaloba byla zaregistrována pod číslem T-242/16.
- 20 Dopisem ze dne 21. října 2016 žalobce před Radou uvedl, že byla uvedena v omyl nepravdivými informacemi, které jí poskytl úřad generálního prokurátora Ukrajiny (dále jen „prokurátor“), a požádal o přístup k určitým dokumentům.
- 21 V odpovědi na uvedený dopis Rada dopisem ze dne 12. prosince 2016 nejprve informovala žalobce o svém úmyslu zachovat omezující opatření vůči jeho osobě. Zadruhé Rada poznamenala, že prokurátor dopisy ze dne 25. července a 16. listopadu 2016 potvrdil, že proti žalobci je vedeno trestní řízení z důvodu zpronevěry veřejných finančních prostředků. Zatřetí Rada k dopisu přiložila uvedené dokumenty, jakož i další dokument z 18. listopadu 2016, obsahující otázky zaslané prokurátorovi a jeho odpovědi (dále jen „odpovědi prokurátora“). Začtvrté Rada vyzvala žalobce, aby jí předal případné vyjádření nejpozději dne 13. ledna 2017.
- 22 Dopisem ze dne 13. ledna 2017 žalobce před Radou uvedl zejména, že prokurátor dotčené trestní řízení zmanipuloval s jediným účelem, aby nebylo skončeno, a že skutky, kterých se uvedené řízení týká, již byly posouzeny jinými ukrajinskými orgány, včetně soudních orgánů, které na nich neshledaly nic protiprávního. Žalobce také uvedl, že požádal Komisi pro kontrolu datových souborů Mezinárodní organizace kriminální policie (Interpol), aby zrušila zařazení jeho jména na seznam mezinárodně hledaných osob.
- 23 Dopisem ze dne 6. února 2017 předala Rada žalobci určité dokumenty, které jí předaly ukrajinské orgány, tedy dopis prokurátora ze dne 27. ledna 2017 a několik rozhodnutí ukrajinských soudů, a vyzvala jej, aby se k nim vyjádřil nejpozději 13. února 2017.
- 24 Žalobce na výzvu odpověděl dopisem ze dne 13. února 2017.
- 25 Dne 3. března 2017 přijala Rada rozhodnutí (SZBP) 2017/381, kterým se mění rozhodnutí 2014/119 (Úř. věst. 2017, L 58, s. 34), a prováděcí nařízení (EU) 2017/374, kterým se provádí nařízení č. 208/2014 (Úř. věst. 2017, L 58, s. 1), (dále jen „napadené akty“), kterými bylo do 6. března 2018 prodlouženo uplatňování dotčených omezujících opatření, aniž bylo změněno odůvodnění týkající se žalobce, jak bylo uvedeno v bodě 15 výše.
- 26 Dopisem ze dne 6. března 2017, Rada oznámila žalobci napadené akty a zároveň odpověděla na jeho dopisy ze dne 13. ledna a 13. února 2017.
- 27 Rozsudkem ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada (T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166), Tribunál zamítl žalobu žalobce uvedenou v bodě 19 výše.

## **Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

- 28 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 16. května 2017 podal žalobce projednávanou žalobu.
- 29 Dne 28. července 2017 Rada předložila žalobní odpověď, následovanou dne 3. srpna 2017 odůvodněnou žádostí podle článku 66 jednacího řádu Tribunálu, aby obsah některých příloh žaloby a jedné z příloh žalobní odpovědi nebyl citován ve veřejně přístupných dokumentech souvisejících s projednávanou věcí.
- 30 Dne 5. září 2017 požádala Evropská komise o vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady. Rozhodnutím ze dne 21. září 2017 předseda šestého senátu Tribunálu uvedené žádosti vyhověl na základě čl. 144 odst. 4 jednacího řádu, přičemž hlavní účastníci řízení nevnесли námítku důvěrnosti.
- 31 Písemná část řízení byla uzavřena dne 19. prosince 2017, po předložení repliky, dupliky, vyjádření vedlejšího účastníka a vyjádření hlavních účastníků řízení k poslední uvedené replice.
- 32 Podáním došlým kanceláři dne 17. ledna 2018 požádal žalobce o konání jednání na základě čl. 106 odst. 1 a 2 jednacího řádu.
- 33 Na základě návrhu soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (šestý senát) o zahájení ústní části řízení.
- 34 Řeči hlavních účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 12. září 2018, kterého se Komise neúčastnila, o čemž informovala Tribunál dopisem ze dne 16. srpna 2018.
- 35 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené akty v rozsahu, v němž ponechaly jeho jméno na dotčeném seznamu;
  - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 36 Rada navrhuje, aby Tribunál:
- zamítl žalobu;
  - podpůrně, v případě zrušení napadených aktů, zachoval účinky rozhodnutí 2017/381 až do okamžiku, kdy nabude účinku zrušení prováděcího nařízení 2017/374, v souladu s článkem 60 statutu Soudního dvora Evropské unie;
  - uložil žalobci náhradu nákladů řízení.
- 37 Komise navrhuje, aby Tribunál žalobu zamítl.

## **Právní otázky**

- 38 Na podporu žaloby vznesl žalobce čtyři žalobní důvody, které vychází zprv z protiprávnosti kritéria pro zařazení stanoveného v čl. 1 odst. 1 rozhodnutí 2014/119, ve znění rozhodnutí 2015/143, a v čl. 3 odst. 1a nařízení č. 208/2014, ve znění nařízení 2015/138 (dále jen „relevantní kritérium“), zadruhé ze zjevně nesprávného posouzení, neboť skutečnost, že se jej týká trestní řízení před ukrajinskými orgány nepředstavuje dostatečný skutkový základ, zatřetí z porušení povinnosti uvést odůvodnění, a začtvrté



z pochybení ohledně právního základu, neboť omezující opatření, která se na něj vztahují, nespadají pod společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP), ale pod mezinárodní spolupráci v trestních věcech.

- 39 S ohledem na vazby mezi některými argumenty uvedenými v jednotlivých žalobních důvodech je třeba mít za to, že žalobce v zásadě uplatňuje zaprvé porušení povinnosti uvést odůvodnění, zadruhé protiprávnost, nepřiměřenost a nedostatečnost právního základu relevantního kritéria a zatřetí zjevně nesprávná posouzení při uplatňování uvedeného kritéria v jeho případě.

### ***K porušení povinnosti uvést odůvodnění***

- 40 Na prvním místě žalobce tvrdí, že odůvodnění, na jehož základě bylo jeho jméno ponecháno napadenými akty na seznamu, které se shoduje s odůvodněním uvedeným v bodě 15 výše, je obecné a stereotypní, neboť se spokojuje s převzetím formulací použitých v definici relevantního kritéria.
- 41 Na druhém místě žalobce tvrdí, že Rada nemůže uvedené odůvodnění doplnit informacemi obsaženými v dopisech, které předala žalobci v průběhu řízení, které vedlo k přijetí napadených aktů (viz body 21, 23 a 26 výše), neboť právní akt musí sám o sobě obsahovat dostatečné odůvodnění. V každém případě doplňující informace plynoucí z dotčených dopisů nepředstavují dostatečné odůvodnění.
- 42 Rada, podporovaná Komisí, s argumenty žalobce nesouhlasí.
- 43 Je nutno připomenout, že podle čl. 296 druhého pododstavce SFEU platí, že „[p]rávní akty musí obsahovat odůvodnění“.
- 44 Podle článku 41 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), který čl. 6 odst. 1 SEU přiznává tutéž právní sílu jako Smlouvám, zahrnuje právo na řádnou správu zejména „povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí“.
- 45 Podle ustálené judikatury platí, že odůvodnění požadované článkem 296 druhým pododstavcem SFEU a článkem 41 odst. 2 písm. c) Listiny musí být přizpůsobeno povaze napadeného aktu a kontextu, ve kterém byl přijat. Musí z něj jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést přezkum. Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech daného případu (viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 77 a citovaná judikatura).
- 46 Není požadováno, aby odůvodnění vylíčko všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky čl. 296 druhého pododstavce SFEU a čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast. Akt nepříznivě zasahující do právního postavení je tedy dostatečně odůvodněn, jestliže byl vydán v souvislostech, které jsou zúčastněné osobě známy a umožňují jí pochopit dosah opatření, které bylo vůči ní přijato. Dále platí, že míra podrobnosti odůvodnění aktu musí být přiměřená materiálním možnostem a technickým podmínkám, za kterých musí být akt vydán, nebo lhůtě, v níž musí být akt přijat (viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 78 a citovaná judikatura).
- 47 Zejména odůvodnění opatření spočívajícího ve zmrazení majetku v zásadě nemůže spočívat pouze v obecné a stereotypní formulaci. S výhradami uvedenými v bodě 46 výše musí být v takovém opatření naopak uvedeny specifické a konkrétní důvody, na základě kterých se Rada domnívá, že je relevantní právní úprava na dotčenou osobu použitelná (viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 79 a citovaná judikatura).

- 48 V projednávané věci je třeba uvést, že odůvodnění ponechání jména žalobce na dotčeném seznamu (viz bod 15 výše) je specifické a konkrétní a jsou v něm uvedeny skutečnosti, jež představují oporu pro toto ponechání na seznamu, a sice okolnost, že proti němu ukrajinské orgány vedou trestní řízení z důvodu zpronevěry veřejných prostředků nebo majetku.
- 49 Mimoto zachování omezujících opatření vůči žalobci nastalo v kontextu, který je žalobci znám, přičemž žalobce se v rámci korespondence s Radou seznámil zejména s dopisy prokurátora ze dne 25. července 2016, ze dne 16. listopadu 2016 a ze dne 27. ledna 2017, jakož i s odpověďmi prokurátora (viz body 21 a 23 výše) na otázky Rady, o které Rada opřela rozhodnutí ponechat opatření v platnosti (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2012, Rada v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, body 53 a 54 a citovaná judikatura, a ze dne 6. září 2013, Bank Melli Iran v. Rada, T-35/10 a T-7/11, EU:T:2013:397, bod 88). V dotčených dopisech je uveden název orgánu pověřeného vyšetřováním, čísla trestních řízení zahájených zejména vůči žalobci a data jejich zahájení, skutky, které jsou mu vytýkány, jména dalších dotčených osob a orgánů, částky údajně zpronevěřených veřejných finančních prostředků, relevantní články ukrajinského trestního zákoníku, jakož i skutečnost, že žalobce byl o podezření týkající se jeho osoby písemně informován. Konkrétně dopis ze dne 25. července 2016 uvádí následující:
- [*důvěrné*]<sup>1</sup>.
- 50 V dopise ze dne 12. prosince 2016 Rada jasně uvedla, že dopis prokurátora ze dne 25. července 2016, který byl potvrzen dopisem ze dne 16. listopadu 2016, obsahuje informace relevantní pro učinění závěru, že proti žalobci je dosud vedeno trestní řízení pro zpronevěru veřejných finančních prostředků nebo majetku.
- 51 Mimoto byly napadené akty přijaty v kontextu, který obsahuje také korespondenci mezi žalobcem a Radou v rámci věcí, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 28. ledna 2016, Stavickij v. Rada (T-486/14, nezveřejněný, EU:T:2016:45), a ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada (T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166).
- 52 Je třeba konstatovat, že všechny uvedené informace žalobce obdržel před přijetím napadených aktů.
- 53 Pokud jde o dopis ze dne 6. března 2017, který je tedy novějšího data než napadené akty, je třeba poznamenat, že se v podstatě omezuje na odkaz na skutečnosti obsažené v korespondenci vyměněné mezi žalobcem a Radou před přijetím napadených aktů, jakož i na judikaturu Tribunálu. Při přezkumu uvedených aktů tedy lze uvedený dopis zohlednit (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 47 a citovaná judikatura). V každém případě je třeba uvést, že obsah dopisu ze dne 6. března 2017 se ve velké míře shoduje s obsahem napadených aktů a korespondence vyměněné mezi Radou a žalobcem (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, body 48 a 49).
- 54 S ohledem na vše výše uvedené je třeba dospět k závěru, že v napadených aktech jsou právně dostačujícím způsobem uvedeny právní a skutkové okolnosti, které jsou podle orgánu, jenž je vydal, jejich základem.
- 55 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem žalobce týkajícím se údajné stereotypní povahy jeho odůvodnění.
- 56 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když jsou úvahy obsažené v tomto odůvodnění stejné jako ty, na jejichž základě byla omezující opatření uložena ostatním fyzickým osobám uvedeným na seznamu, popisují nicméně konkrétní situaci žalobce, vůči kterému byla podle Rady ze stejného důvodu jako

1 – Skryté důvěrné údaje.

vůči ostatním osobám vedena soudní řízení související s vyšetřováním z důvodu zpronevěry státních prostředků na Ukrajině (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 82 a citovaná judikatura).

- 57 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost odůvodnit akt je podstatnou formální náležitostí, kterou je nutné odlišit od otázky podloženosti odůvodnění, která je otázkou materiální legality sporného aktu. Odůvodnění aktu je totiž formálním vyjádřením důvodů, na kterých tento akt spočívá. Jestliže jsou tyto důvody stíženy vadami, je jimi stížena materiální legalita uvedeného aktu, avšak nikoli jeho odůvodnění, které může být dostačující, i když obsahuje vadné důvody (viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Mayaleh v. Rada, T-307/12 a T-408/13, EU:T:2014:926, bod 96 a citovaná judikatura).
- 58 I za předpokladu, že by skutečnost, že Rada po několika letech zachovala omezující opatření vůči téže osobě, podléhala zvýšené povinnosti náležité péče, jak žalobce tvrdil na jednání, tato okolnost by neměla dopad na přezkum odůvodnění napadených aktů, který vykonává Tribunál, třebaže by mohla odůvodnit přísnější přezkum zjevně nesprávného posouzení.
- 59 S ohledem na předcházející úvahy je třeba odmítnout výtky žalobce týkající se porušení povinnosti odůvodnění.

#### ***K protiprávnosti, nepřiměřenosti a nedostatku právního základu relevantního kritéria***

- 60 Žalobce tvrdí, že relevantní kritérium, jak jej stanoví rozhodnutí 2015/143 a nařízení 2015/138, je protiprávní z důvodu porušení zásady proporcionality a z důvodu nedostatku právního základu v rámci SZBP, pokud jej lze vykládat v tom smyslu, že umožňuje přijmout omezující opatření vůči jakékoli osobě vyšetřované ukrajinskými orgány v souvislosti se zpronevěrou veřejných finančních prostředků, nezávisle na otázce, zda skutky vytýkané dotčené osobě mohou vést k ohrožení právního státu na Ukrajině, a tedy právních a institucionálních základů uvedené země.
- 61 Podle žalobce by v případě, že by relevantní kritérium umožňovalo cílit pouze na osoby, které se dopustily takových skutků, měla by Rada sama provést přezkum proporcionality. V tomto ohledu žalobce připouští, že podle judikatury se Rada v zásadě může opřít o informace, které jí prokurátor sdělí. Nicméně Rada není zbavena povinnosti provést hodnocení otázky, zda jsou uvedené informace dostačující k závěru, že skutky vytýkané osobě, která je předmětem vyšetřování, mohou vést k ohrožení právního státu na Ukrajině. Pouze tehdy, pokud se Rada ujistí, že odpověď na tuto otázku je kladná, dodrží zásadu proporcionality. V opačném případě případné zásahy ze strany unijních orgánů spojené s trestními řízeními probíhajícími ve třetích zemích nemohou spadat pod SZBP, ale pod soudní spolupráci v trestních věcech a policejní spolupráci. Aby se předešlo porušení článku 40 SEU, musí být přijaty na jiném právním základě, než je článek 29 SEU a článek 215 SFEU, přičemž použití posledně uvedeného předpokládá předchozí přijetí rozhodnutí v rámci SZBP.
- 62 Rada a Komise argumenty navrhovatele zpochybňují.
- 63 Úvodem je třeba poznamenat, že účastníci řízení se shodují na skutečnosti, že judikatura uznala, že omezující opatření přijatá na základě relevantního kritéria mohou být právoplatně přijata na základě článku 29 SEU a článku 215 SFEU, pokud okolnosti zpronevěry veřejných finančních prostředků nebo majetku, z něhož jsou dotčené osoby podezřelé, vykazují charakteristiky, které by mohly vést k ohrožení institucionálních a právních základů dotčené země, vzhledem k částkám, o které se jedná, druhu zpronevěřených finančních prostředků či majetku, nebo kontextu, v němž k němu došlo.



64 V tomto kontextu je třeba připomenout, že cíle Smlouvy o EU týkající se SZBP jsou uvedeny zejména v čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU, který stanoví:

„Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze: [...] upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva.“

65 Tento cíl je uveden v bodě 2 rozhodnutí 2014/119, který je převzat v bodě 3 výše.

66 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v judikatuře bylo konstatováno, že takových cílů, jako jsou uvedeny v čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU, má být dosaženo zmrazením majetku, jehož rozsah je – jako je tomu v projednávaném případě – omezen na osoby odpovědné za zpronevěru veřejných prostředků, jakož i osoby, subjekty či orgány s nimi spojené, tj. osoby, jejichž jednání může narušit řádné fungování veřejnoprávních institucí a orgánů, které jsou s nimi spojené (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 95 a citovaná judikatura).

67 Rovněž je třeba poznamenat, že jak plyne z článku 2 SEU, jakož i z preambule Smlouvy o EU a preambule Listiny základních práv, právní stát je jednou z předních hodnot, na kterých je založena Unie. Uznávání hodnoty právního státu kromě toho podle článku 49 SEU představuje podmínku přistoupení k Unii. Pojem právní stát je rovněž zakotven ve francouzském znění preambule Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 pomocí alternativní formulace „prééminance de droit“ (vláda práva) (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 97).

68 Z judikatury Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, jakož i z práce Rady Evropy skrze Evropskou komisi pro demokracii prostřednictvím práva plyne demonstrativní výčet zásad a norem, které lze zahrnout do pojmu právní stát. Mezi nimi je zásada legality, zásada právní jistoty a zákazu svévole výkonné moci; nezávislé a nestranné soudy; účinný soudní přezkum včetně dodržování základních práv a rovnosti před zákonem [v tomto ohledu viz seznam kritérií právního státu, který přijala Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva na svém sto šestém plenárním zasedání (Benátky, 11. až 12. března 2016)]. V kontextu vnější činnosti Unie kromě toho zmiňují některé právní nástroje jakožto zásadu spadající pod pojem právního státu mimo jiné i boj proti korupci [viz například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství (Úř. věst. 2006, L 310, s. 1)] (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 98).

69 Mimoto je třeba připomenout, že stíhání hospodářských trestných činů, jako je zpronevěra veřejných finančních prostředků, je důležitým prostředkem boje proti korupci a boj proti korupci představuje v kontextu vnější činnosti Unie zásadu, která je zahrnuta v pojmu právního státu (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 141).

70 Avšak i když nelze vyloučit, že určitá jednání související se zpronevěrou veřejných finančních prostředků mohou právní stát ohrozit, nelze připustit, aby důvodem pro zásah Unie s cílem konsolidovat a podpořit právní stát ve třetí zemi v rámci jejich pravomocí v oblasti SZBP byl jakýkoliv případ zpronevěry státních prostředků spáchaný v této zemi. K tomu, aby bylo možné konstatovat, že zpronevěra veřejných finančních prostředků může odůvodnit jednání Unie v rámci SZBP vycházející z cíle spočívajícího v upevňování a podpoře právního státu, je přinejmenším nezbytné, aby byly vytýkané skutky s to ohrozit institucionální a právní základy dotyčné země (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 99).

71 Z toho plyne, že kritérium pro zařazení na seznam je v souladu s unijním právním řádem pouze tehdy, když mu může být přikládán význam, který je slučitelný s požadavky obsaženými v normách vyšší právní síly, jež musí respektovat, konkrétně pak s cílem spočívajícím v konsolidaci a podpoře právního státu na Ukrajině. Tento výklad kromě toho umožňuje respektovat široký prostor pro uvážení, který

má Rada při vymezování obecných kritérií pro zařazení na seznam, a zároveň zaručit v zásadě úplný přezkum legality unijních aktů z hlediska základních práv (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 100 a citovaná judikatura).

- 72 Uvedené kritérium tudíž musí být vykládáno v tom smyslu, že se nevztahuje abstraktně na jakoukoliv zpronevěru veřejných finančních prostředků, ale dopadá spíše na zpronevěru veřejných finančních prostředků či majetku, které s ohledem na hodnotu zpronevěřených prostředků či majetku nebo jejich druh nebo okolnosti, za kterých k této zpronevěře došlo, přinejmenším může vést k ohrožení institucionálních a právních základů Ukrajiny, a to zejména k porušení zásad legality, zákazu svévole moci výkonné, účinného soudního přezkumu a rovnosti před zákonem, a v konečném důsledku k ohrožení dodržování zásad právního státu v této zemi. Takto vykládané kritérium je přiměřené relevantním cílům Smlouvy o EU a je s nimi v souladu (rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 101).
- 73 S ohledem na tuto judikaturu, kterou účastníci řízení nezpochybňují, je třeba učinit závěr, že takto vykládané relevantní kritérium není protiprávní a může být zavedeno akty přijatými na základě článku 29 SEU a článku 215 SFEU, které tedy představují vhodný právní základ.
- 74 Z toho také plyne, že stanovením relevantního kritéria Rada neporušila čl. 40 první pododstavec SEU, podle kterého se provádění SZBP nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle článků 3 až 6 SFEU.
- 75 Nakonec je třeba připomenout, že podle judikatury je prokurátor jedním z nejvyšších justičních orgánů na Ukrajině, jelikož vykonává funkci veřejného žalobce v rámci výkonu trestní spravedlnosti a vede předběžná šetření v rámci trestních řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. října 2017, Janukovič v. Rada, C-598/16 P, nezveřejněný, EU:C:2017:786, bod 53). Jak ostatně žalobce přiznává, bylo rovněž již rozhodnuto, že důkazy předané prokurátorem, pokud je jejich obsah dostatečně průkazný, mohou odůvodnit přijetí omezujících opatření namířených proti osobám, které jsou předmětem trestních řízení pro zpronevěru veřejných finančních prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Janukovič v. Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, bod 139).
- 76 S ohledem na předcházející úvahy je třeba v plném rozsahu zamítnout výtky žalobce týkající se protiprávnosti, nepřiměřenosti a nedostatku právního základu relevantního kritéria.
- 77 Je však třeba přezkoumat, zda se Rada při uplatňování relevantního kritéria, vyloženého ve smyslu uvedeném zejména v bodě 72 výše, dopustila zjevně nesprávného posouzení.

***K existenci zjevně nesprávného posouzení při uplatňování relevantního kritéria v případě žalobce***

- 78 Žalobce v podstatě tvrdí, že se Rada při přijetí napadených aktů neopřela o dostatečně pevný skutkový základ.
- 79 Rada, podporovaná Komisí, s argumenty žalobce nesouhlasí.
- 80 Před podrobnějším přezkumem argumentů žalobce je třeba formulovat úvodní úvahy týkající se soudního přezkumu a povinností Rady.

*K soudnímu přezkumu a povinností Rady*

- 81 Podle judikatury musí unijní soud v rámci soudního přezkumu omezujících opatření přiznat Radě širokou posuzovací pravomoc pro vymezení obecných kritérií určujících okruh osob, které by se mohly stát předmětem těchto opatření (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 81 a citovaná judikatura).
- 82 Účinnost soudní kontroly zaručené v článku 47 Listiny vyžaduje, aby se unijní soud při přezkumu legality důvodů, o které se opírá rozhodnutí o zápisu jména určité osoby na seznam osob, vůči nimž jsou namířena omezující opatření, ujistil o tom, zda se toto rozhodnutí, které má ve vztahu k ní charakter individuálního rozhodnutí, opírá o dostatečně pevný skutkový základ. Proto je třeba ověřit skutečnosti uváděné v odůvodnění, ze kterého uvedené rozhodnutí vychází, tak aby se soudní přezkum neomezoval na posouzení abstraktní věrohodnosti uváděných důvodů, ale aby se zaměřil na otázku, zda jsou tyto důvody, nebo alespoň jeden z nich, který je sám o sobě považován za dostatečnou oporu tohoto rozhodnutí, podloženy dostatečně přesným a konkrétním způsobem (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 82 a citovaná judikatura).
- 83 Podle judikatury nemá Rada povinnost provádět z vlastního podnětu a systematicky vlastní šetření nebo prověrky za účelem získání dalších upřesnění, má-li již k dispozici podklady poskytnuté ze strany orgánů třetího státu za účelem přijetí omezujících opatření vůči osobám, které z těchto zemí pocházejí a vůči kterým jsou v nich vedena soudní řízení (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 83 a citovaná judikatura).
- 84 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 75 výše, že prokurátor je jedním z nejvyšších ukrajinských justičních orgánů.
- 85 Je nesporné, že Radě v projednávaném případě přísluší ověřit pečlivě a nezávisle důkazy, které jí byly poskytnuty ukrajinskými orgány, především s ohledem na vyjádření a případné důkazy ve prospěch žalobce, které tento předkládá. Při přijímání omezujících opatření musí Rada navíc dodržovat povinnost respektovat zásadu řádné správy zakotvenou článkem 41 Listiny, s níž se podle ustálené judikatury pojí povinnost příslušného orgánu důsledně a nestranně zkoumat všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 85 a citovaná judikatura).
- 86 Nicméně z judikatury také vyplývá, že při posuzování povahy, způsobu a intenzity dokazování, které lze po Radě požadovat, je třeba brát v úvahu charakter a specifický dosah omezujících opatření, jakož i jejich cíl (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 86 a citovaná judikatura).
- 87 V tomto ohledu, jak vyplývá z bodů 1 a 2 odůvodnění rozhodnutí 2014/119 (viz bod 3 výše), toto rozhodnutí spadá do obecnějšího rámce unijní politiky podpory ukrajinských orgánů, jejímž cílem je politická stabilizace Ukrajiny. Odpovídá tedy cílům SZBP, které jsou definovány především v čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU, podle kterého Unie provádí mezinárodní spolupráci ve snaze upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 87 a citovaná judikatura).
- 88 V tomto rámci dotčená omezující opatření stanoví zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů zejména těch osob, které byly určeny jako osoby odpovědné za zpronevěru ukrajinských státních prostředků. Usnadnění zpětného získání těchto prostředků totiž posiluje a podporuje právní stát na Ukrajině (viz body 68 až 72 výše).

- 89 Z toho vyplývá, že cílem dotčených omezujících opatření není postihovat protiprávní jednání, jehož se měly dopouštět osoby, na které se tato opatření vztahují, ani odrazovat tyto osoby prostřednictvím donucovacích opatření od páchaní takového jednání. Jediným cílem těchto opatření je usnadňovat ukrajinským orgánům odhalování spáchaných zpronevěr státních prostředků a zachovat jim možnost získat výnosy z těchto zpronevěr nazpět. Mají tedy čistě zajišťovací charakter (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 89 a citovaná judikatura).
- 90 Dotčená omezující opatření, o kterých Rada rozhodla na základě pravomocí svěřených jí články 21 a 29 SEU, tudíž nemají trestněprávní konotaci. Nelze je tedy klást na roveň rozhodnutí o zmrazení majetku přijatému vnitrostátním soudem členského státu v příslušném trestním řízení, v němž byly dodrženy záruky, které takové řízení skýtá. Požadavky, kterým musí dostát Rada v souvislosti s důkazy, o něž opírá zařazení jména určité osoby na seznam osob, na které se vztahuje toto zmrazení majetku, tudíž nemohou být naprosto stejné jako požadavky, kterým musí dostát vnitrostátní soud ve shora popsaném případě (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 90 a citovaná judikatura).
- 91 V projednávané věci musí Rada na jedné straně prověřit, do jaké míry lze na základě informací předaných prokurátorem, o které se opírá, prokázat, že ukrajinské orgány proti žalobci vedou – jak bylo uvedeno v odůvodnění zařazení jména žalobce na dotčený seznam – trestní řízení pro skutky, které lze považovat za zpronevěru státních prostředků, a že na základě tohoto řízení bude možné kvalifikovat jednání žalobce tak, že odpovídá relevantnímu kritériu. Teprve v případě bezvýslednosti tohoto prověřování by bylo na Radě, aby v souladu s judikaturou připomenutou výše v bodě 85 provedla doplňující ověřování (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 91 a citovaná judikatura).
- 92 Mimoto v rámci spolupráce upravené předmětnými akty (viz výše bod 87) Radě v zásadě nepřisluší, aby sama přezkoumávala a hodnotila správnost a relevanci důkazů, ze kterých ukrajinské orgány vycházejí v trestním řízení týkajícím se žalobce pro skutky, jež mohou být kvalifikovány jako zpronevěra veřejných prostředků. Rada se totiž přijetím napadených aktů, jak bylo již uvedeno v bodě 89 výše, nesnaží sama postihovat případy zpronevěry státních prostředků vyšetřované ukrajinskými orgány, nýbrž zachovat těmto orgánům možnost odhalovat tyto zpronevěry a získat výnosy z nich nazpět. Těmto orgánům proto přísluší, v rámci uvedených řízení, prověřit důkazy, ze kterých vycházejí, a vyvodit z toho případně důsledky pro výsledek těchto řízení. Kromě toho, jak vyplývá z výše uvedeného bodu 90, povinnosti Rady v rámci předmětných aktů nemohou být kladeny na roveň povinnostem, které má vnitrostátní soudní orgán členského státu v rámci trestního řízení týkajícího se zmrazení prostředků, zejména pokud je vedeno v rámci mezinárodní spolupráce v trestních věcech (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 92 a citovaná judikatura).
- 93 Tento výklad je potvrzen v bodě 77 rozsudku ze dne 5. března 2015, *Ezz a další v. Rada* (C-220/14 P, EU:C:2015:147), v němž Soudní dvůr za okolností podobných okolnostem projednávané věci rozhodl, že Radě či Tribunálu přísluší ověřit nikoli opodstatněnost vyšetřování, jejichž předmětem jsou žalobci, ale pouze opodstatněnost rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků s ohledem na žádost egyptských orgánů o vzájemnou právní pomoc.
- 94 Rada samozřejmě nemůže za všech okolností vycházet ze zjištění učiněných ukrajinskými soudními orgány obsažených v dokumentech, které tyto orgány poskytly. Takový postup by byl v rozporu se zásadou řádné správy a obecně s povinností unijních orgánů ctít při uplatňování unijního práva základní práva, kterou mají na základě čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SEU ve spojení s čl. 51 odst. 1 Listiny (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 94 a citovaná judikatura).



- 95 Rada nicméně musí v závislosti na okolnostech daného případu posoudit, zda je nezbytné provést doplňující prověřování, konkrétně požádat ukrajinské orgány o sdělení dodatečných důkazů, ukáží-li se důkazy již poskytnuté jako nedostatečné nebo nekonzistentní. Nelze totiž vyloučit, že skutečnosti, s nimiž byla Rada seznámena samotnými ukrajinskými orgány nebo jinak, vyvolají u tohoto orgánu pochybnosti o tom, zda důkazy již poskytnuté těmito orgány jsou dostatečné. Osoby, na které se vztahují omezující opatření, by navíc mohly v rámci možnosti, která jim musí být poskytnuta, a sice možnosti vyjádřit se k důvodům, kterými Rada zamýšlí odůvodnit ponechání jejich jména či názvu na dotčeném seznamu, předložit takové skutečnosti – a to i skutečnosti svědčící v jejich prospěch –, které si budou žádat, aby Rada provedla doplňující ověření. Konkrétně – ačkoli Radě nepřísluší posuzovat namísto ukrajinských soudů opodstatněnost trestních řízení, jež byla zmíněna v dopisech GP – nelze vyloučit, že tento orgán si bude muset, zejména s ohledem na připomínky žalobce, vyžádat od ukrajinských orgánů vysvětlení k důkazům, na nichž se tato řízení zakládají (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, *Stavickij v. Rada*, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 95 a citovaná judikatura).
- 96 S ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit konkrétní argumenty žalobce.

*K dostatečnosti informací poskytnutých prokurátorem*

- 97 Zprvce žalobce tvrdí, že Rada nese důkazní břemeno, pokud přijímá omezující opatření vůči určité osobě, a že všechna rozhodnutí přijatá v tomto kontextu musí spočívat na skutkovém základě, který je dostatečně pevný a umožňuje podložit existenci trestního řízení vedeného proti dané osobě a týkajícího se přesně vymezených skutků spočívajících ve zpronevěře veřejných prostředků, které by mohly vést k ohrožení institucionálních a právních Ukrajiny. V tomto kontextu žalobce zdůrazňuje, že zpronevěře veřejných finančních prostředků, které je mu vytýkáno v dopisech prokurátora, o které se Rada opírá, zejména v dopise ze dne 25. července 2016, se týká nemovitostí, které se nacházejí na Ukrajině a z povahy věci nemohou být převedeny do zahraničí. Tento dopis neposkytoval dostatek podrobností a nevysvětloval, jak mohl žalobce získat částku [důvěrné] ukrajinských hřiven (UAH), která je v dopise uvedena. Proto mohlo uvedené údajné zpronevěře zabránit pouze jednání ukrajinských orgánů, takže zmrazení finančních prostředků žalobce, o kterém rozhodla Rada, nemělo na tuto údajnou zpronevěru žádný dopad.
- 98 Žalobce dodává, že Rada nemůže vyvodit argument ze skutečnosti, že dopis prokurátora ze dne 25. července 2016 uvádí, že v průběhu vyšetřování byl rozhodnutím okresního soudu [důvěrné] (dále jen „okresní soud“) přijatými v letech 2014 a 2015 majetek [důvěrné] na žádost vyšetřovatele zabaven. Jediná informace týkající se přímo žalobce se totiž týká zabavení [důvěrné], což nemůže představovat přesvědčivý podklad pro trestní řízení týkající se údajného přisvojení si nemovitostí v hodnotě [důvěrné] UAH.
- 99 Rada, podporovaná Komisí, tvrdí, že zpronevěra finančních prostředků vytýkaná žalobci měla za následek ztrátu veřejných finančních prostředků či majetku Ukrajinského státu. Byl totiž připraven o vlastnická a užívací práva spojená se zpronevěřenými finančními prostředky či majetkem, včetně daní, které by mohly generovat, a tak tomu bude až do okamžiku, než bude uvedena zpronevěra napravena, například pravomocným soudním rozhodnutím. Mimoto Rada uvádí, že usnesením ze dne 3. října 2014 okresní soud nařídil zabavení [důvěrné].
- 100 Mezi účastníky řízení je nesporné, že při přijetí napadených aktů se Rada v zásadě opírala o informace obsažené v dopise prokurátora ze dne 25. července 2016 a odpovědi prokurátora.
- 101 V tomto ohledu je třeba připomenout, že uvedený dopis obsahuje informace převzaté v bodě 49 výše.



- 102 Prokurátor rovněž uvedl, že skutky popsané v dotčeném dopise odpovídají trestnému činu definovanému v čl. 191 odst. 5 ukrajinského trestního zákoníku, který se vztahuje na zpronevěru cizího majetku v důsledku spolčení skupiny osob, která se týká zvláště vysoké částky.
- 103 Mimoto prokurátor uvedl, že v průběhu vyšetřování byl majetek [důvěrné] zabaven na žádost vyšetřovatele na základě rozhodnutí okresního soudu z let 2014 a 2015.
- 104 Za uvedených okolností je třeba konstatovat, že Rada měla při přijetí napadených aktů k dispozici dostatečně přesné informace o protiprávním jednání, z něhož byl žalobce podezřelý, a o stavu řízení, které se jím zabývalo.
- 105 K argumentu žalobce týkajícího se skutečnosti, že v projednávané věci jde o přisvojení si nemovitostí, které z povahy věci nemohou být převedeny mimo Ukrajinu, je třeba poznamenat, že relevantní kritérium pro účely zařazení osoby nestanoví, že musí existovat riziko, že veřejné finanční prostředky, z jejichž zpronevěry je osoba podezřelá, budou převedeny do zahraničí. Odkaz na zpronevěru veřejných finančních prostředků v případě, že je opodstatněný, sám o sobě postačuje k odůvodnění omezujících opatření vůči žalobci (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 106 a citovaná judikatura).
- 106 V tomto ohledu plyne z judikatury, že pojem zpronevěra státních prostředků zahrnuje jakékoli jednání spočívající v neoprávněném použití zdrojů náležejících veřejnoprávním korporacím nebo pod jejich kontrolou k účelům neslučitelným s účely, ke kterým jsou tyto zdroje určeny, a zejména k soukromým účelům. Pod tento pojem spadá tudíž jen takové použití, jehož důsledkem je zásah do finančních zájmů těchto korporací, a tedy škoda vyčíslitelná v penězích (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 107 a citovaná judikatura).
- 107 Takový široký výklad dotčeného pojmu je nutný k zajištění plného užitečného účinku rozhodnutí 2014/119 s ohledem na dosažení jeho cílů týkajících se posílení právního státu na Ukrajině. Mimoto s ohledem na čistě preventivní povahu sporného opatření se v projednávané věci neuplatní ani obecná zásada unijního práva legality trestných činů a trestů zakotvená v čl. 49 odst. 1 první větě Listiny, ani zásada presumpce nevinny zakotvená v čl. 48 odst. 1 Listiny, a v důsledku toho nemohou tomuto širokému výkladu bránit (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 109 a citovaná judikatura).
- 108 V projednávané věci, jak správně poznamenává Rada, zpronevěra veřejných prostředků nebo majetku popsaná v dopise ze dne 25. července 2016, v rozsahu, v němž přetrvává a v němž nebyla napravena, například na základě pravomocného soudního rozhodnutí, způsobuje ztrátu Ukrajině státu, kterému jsou odeprána vlastnická a užívací práva spojená se zpronevěřenými finančními prostředky, včetně daní, které by mohly generovat (v tomto smyslu viz ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 110 a citovaná judikatura).
- 109 Skutečnost, že na základě omezujících opatření stanovených v napadených aktech jsou finanční prostředky žalobce v Evropské unii dočasně zmrazeny, přispívá k usnadnění úkolu ukrajinských orgánů spočívajícího ve vymáhání vrácení zpronevěřených veřejných finančních prostředků a majetku v případě, že žalobce bude odsouzen, a doplňuje opatření přijatá na vnitrostátní úrovni, jako například zabavení majetku nařízením okresním soudem (viz bod 103 výše) (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 111 a citovaná judikatura).
- 110 V případě, že obvinění proti žalobci budou ukrajinskými soudy uznána za opodstatněná a uvedené soudy nařídí vymáhání zpronevěřených finančních prostředků, bude totiž možné jej uskutečnit za použití finančních prostředků, které mohl žalobce uložit v Evropské unii. V tomto ohledu je málo důležité, zda uvedené případné finanční prostředky pochází z transakce, která je předmětem

vyšetřování vedeného proti žalobci, neboť účelem je usnadnit Ukrajině státu vymáhání finančních prostředků, o které neměl být nikdy připraven (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 112 a citovaná judikatura).

- 111 S ohledem na výše uvedené je třeba uvedené argumenty žalobce odmítnout.
- 112 Zadruhé žalobce připomíná, že před Radou tvrdil, že skutky, které jsou mu vytýkány v dopise prokurátora ze dne 25. července 2016, sahají do let 2006 a 2007 a již byly posouzeny v roce 2008 ukrajinskými soudy, které na nich neshledaly nic protiprávního. Podle žalobce je sice pravda, že Rada na jeho argumenty reagovala položením otázek prokurátorovi, avšak jeho odpovědi nebyly uspokojivé, a to zejména ohledně dodržení zásady *ne bis in idem*, takže Rada nemohla mít za to, že má k dispozici skutečnosti dostačující k odůvodnění ponechání jeho jména na dotčeném seznamu. Mimoto žalobce tvrdí, že Rada mu nemůže vytýkat nepředložení dokumentace na podporu jeho argumentů, neboť Rada má povinnost ujistit se, že má k dispozici dostatečně solidní skutkový základ.
- 113 Rada, podporovaná Komisí, připomíná, že žalobce nepředložil žádné relevantní soudní rozhodnutí týkající se tvrzení, že skutky, které jsou mu vytýkány, již byly posouzeny ukrajinskými soudy. V tomto ohledu má Rada za to, že byla proaktivní, neboť požádala prokurátora o doplňující informace, přičemž prokurátor v odpovědích na otázky Rady poskytl nezbytná upřesnění a uvedl zejména, že dotčené skutky nebyly posuzovány z hlediska trestního práva. Uplatnění zásady *ne bis in idem* je tedy vyloučeno. Za uvedených okolností měla Rada k dispozici dostatečně pevný skutkový základ k odůvodnění ponechání v platnosti omezujících opatření vůči žalobci.
- 114 Je třeba připomenout, že v návaznosti na argumenty, které žalobce uvedl v rámci věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada (T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166), Rada zaslala prokurátorovi určité otázky, zejména za účelem ověření tvrzení žalobce, že skutky, které jsou mu vytýkány v rámci trestního řízení uvedeného v dopise prokurátora ze dne 30. listopadu 2015, které je shodné s tím, které je uvedeno v dopisu ze dne 25. července 2016, sahají do období 2006–2007 a již byly posouzeny ukrajinskými soudy.
- 115 Odpovědi prokurátora na otázky Rady jsou obsaženy v pracovním dokumentu Rady ze dne 16. listopadu 2016. Podle uvedeného dokumentu zaprvé k transakci s nemovitostmi spojené se zpronevěrou veřejných finančních prostředků vytýkaným žalobci došlo v letech 2006 a 2007, a to na základě dohody o výměně [důvěrné]:
- [důvěrné].
- [důvěrné].
- [důvěrné].
- 116 Poté, co mu Rada předala odpovědi prokurátora, žalobce dopisem ze dne 13. ledna 2017 odpověděl zejména, že dohoda o výměně [důvěrné] byla uznána jako právoplatná několika rozhodnutími ukrajinských soudů v letech 2008 a 2009, [důvěrné] a okresním soudem, přičemž všechny soudy konstatovaly neexistenci protiprávnosti. Mimoto žalobce uvedl, že v roce 2009 prokurátor ověřil právoplatnost zejména jeho jednání při uzavření uvedené dohody a uznal neexistenci protiprávnosti.
- 117 Mezi účastníky řízení je nesporné, že Rada po přečtení dopisu žalobce ze dne 13. ledna 2017 nepožádala prokurátora o doplňující informace. V tomto ohledu Rada tvrdí, že se mohla omezit na zohlednění údajně podrobných informací, které jí prokurátor již poskytl, neboť žalobce ke svému dopisu nepřiložil soudní rozhodnutí, která v něm zmiňoval.

- 118 Žalobce je toho názoru, že odpovědi prokurátora byly velmi obecné a málo informativní. Podle žalobce totiž prokurátor, ačkoli potvrdil, že skutky z let 2006 a 2007 přičítané žalobci byly posouzeny jako legální, tvrdí, že vyšetřování probíhající v současnosti poskytlo nové důkazy o vině, aniž uvedl jakoukoli skutečnost týkající se uvedeného nového vyšetřování. Mimoto prokurátor neuvedl důvody, proč je nové vyšetřování slučitelné se zásadou *ne bis in idem*.
- 119 V tomto ohledu je třeba mít za to, že s ohledem na skutečnosti uvedené žalobcem měla Rada uplatnit zásady připomenuté v bodech 94 a 95 výše a obrátit se znovu na prokurátora.
- 120 V rozporu s tím, co tvrdí Rada, totiž informace, které měla k dispozici, neumožňovaly vyloučit, že trestní řízení, o které se opřela pro účely zachování omezujících opatření týkajících se žalobce, porušuje zásadu *ne bis in idem*.
- 121 V tomto kontextu je třeba uvést, že žalobce v dopise ze dne 13. ledna 2017 odkázal nejen na rozhodnutí hospodářských a správních soudů, ale rovněž na rozhodnutí okresního soudu, tedy téhož soudu, který je uveden v dopise prokurátora ze dne 25. července 2016.
- 122 [důvěrné].
- 123 Zatřetí je třeba připomenout, že zásada *ne bis in idem* je obecná zásada unijního práva, která se uplatňuje bez ohledu na jakékoli jiné ustanovení (rozsudek ze dne 18. října 2001, X v. ECB, T-333/99, EU:T:2001:251, bod 149).
- 124 Pokud jde o soudy členských států, je uvedená zásada zakotvena v článku 50 Listiny.
- 125 Mimoto je třeba odkázat na článek 4 protokolu č. 7 k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, nadepsaný „Právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát“, který zní takto:
- „1. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.
2. Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.“
- 126 V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedený protokol je na Ukrajině použitelný.
- 127 Podle judikatury je za určitých podmínek možné, že rozhodnutí vydané orgánem povoláním k účasti na trestním soudnictví v daném vnitrostátním právním řádu, kterým bylo skončeno trestní stíhání obviněného, má za následek zastavení trestního stíhání s konečnou platností. V takovém případě je třeba mít za to, že situace dotčené osoby spadá do působnosti zásady *ne bis in idem*, a to navzdory skutečnosti, že žádný soud v rámci daného řízení nekonal a rozhodnutí přijaté na konci trestního stíhání nemělo formu rozsudku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. února 2003, Gözutok a Brügge, C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87, body 27 až 31). Naopak zásada *ne bis in idem* se nepoužije na rozhodnutí, kterým orgán členského státu v rámci meritorního posouzení věci, která mu byla předložena, zastavil ve fázi předcházející obvinění osoby podezřelé ze spáchání trestného činu trestní stíhání, pokud tímto rozhodnutím o zastavení trestního stíhání nebylo podle vnitrostátního práva tohoto státu pravomocně ukončeno trestní řízení, a rozhodnutí tudíž nebrání dalšímu trestnímu stíhání pro tentýž čin v uvedeném státě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, bod 45).

- 128 S ohledem na předcházející úvahy je třeba konstatovat, že informace, které měla Rada na základě odpovědi prokurátora k dispozici při přijetí napadených aktů, jí neumožňovaly určit, zda trestní řízení týkající se žalobce, jehož existence byla základem pro zachování omezujících opatření vůči žalobci, porušuje zásadu *ne bis in idem*, neboť Rada neznala obsah rozhodnutí okresního soudu a rozhodnutí prokurátora uvedených žalobcem v dopise ze dne 13. ledna 2017.
- 129 Platí přitom, že ačkoli Radě nepřísluší ověřovat opodstatněnost trestních řízení probíhajících na Ukrajině (viz body 91 až 93 výše) ani jí nepřísluší posuzovat soulad uvedených řízení s procesními pravidly použitelnými podle ukrajinského práva (rozsudek ze dne 22. března 2018, Stavickij v. Rada, T-242/16, nezveřejněný, EU:T:2018:166, bod 134), je nicméně povinna ujistit se, že trestní řízení, o které se opírá pro účely zachování omezujících opatření vůči určité osobě, neporušuje zásadu *ne bis in idem*, pokud jí dotčená osoba předloží skutečnosti, na jejichž základě mohou v tomto ohledu vyvstat pochybnosti.
- 130 Ačkoli je pravda, že žalobce v dopise ze dne 13. ledna 2017 neuvedl výslovně zásadu *ne bis in idem* ani nepředložil rozhodnutí ukrajinských orgánů, která by mohla prokázat, že řízení, jehož je předmětem, uvedenou zásadu porušuje, nic to nemění na tom, že poskytnuté informace byly dostačující pro vznik povinnosti Rady požádat prokurátora o doplňující informace, rovněž s ohledem na obsah odpovědi, které již prokurátor poskytl a které uváděly zejména skutečnost, že orgány činné v trestním řízení rozhodly trestní řízení nezahájit (viz bod 115 výše).
- 131 V tomto kontextu je třeba upřesnit, že otázkou není, zda měla Rada s ohledem na poskytnuté důkazy vyškrtnout jméno žalobce ze seznamu, protože trestní řízení týkající se žalobce porušovalo zásadu *ne bis in idem*, ale pouze to, zda měla zohlednit tyto důkazy a provést dodatečné prověření nebo si vyžádat vysvětlení od ukrajinských orgánů. Stačí tedy, že uvedené důkazy mohou vyvolat oprávněné pochybnosti o průběhu vyšetřování a dostatečnosti informací předaných ze strany prokurátora (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. února 2018, Kljujev v. Rada, T-731/15, EU:T:2018:90, bod 242).
- 132 Mimoto je třeba uvést, že žalobce byl při přijetí napadených aktů předmětem dotčených omezujících opatření již několik let, a to stále z důvodu téhož trestního řízení vedeného prokurátorem. V takovém kontextu měl být jednak prokurátor v zásadě schopen poskytnout Radě veškeré doplňující informace, které případně potřebovala, a jednak Rada měla mít za to, že má povinnost hlouběji zkoumat otázku případného porušení základní zásady, jako je zásada *ne bis in idem*, ze strany ukrajinských orgánů v neprospěch žalobce.
- 133 S ohledem na předcházející úvahy je třeba konstatovat, že Rada se dopustila zjevně nesprávného posouzení, když přijala napadené akty, aniž požádala ukrajinské orgány o doplňující informace, což postačuje ke zrušení uvedených aktů v rozsahu, v němž se týkají žalobce, aniž je třeba se zabývat jeho dalšími argumenty.
- 134 Pokud jde o podpůrný návrh Rady (viz bod 36 druhá odrážka výše) směřující v zásadě k zachování účinků rozhodnutí 2017/381 do doby, než uplyne lhůta pro podání kasačního opravného prostředku, a v případě, že by byl podán kasační opravný prostředek, až do rozhodnutí o tomto kasačním opravném prostředku, stačí uvést, že rozhodnutí 2017/381 mělo účinky pouze do 6. března 2018. Z toho důvodu nemá zrušení napadeného rozhodnutí tímto rozsudkem vliv na období následující po tomto datu, takže o otázce zachování účinků tohoto rozhodnutí není nutné rozhodnout (viz rozsudek ze dne 6. června 2018, Arbuzov v. Rada, T-258/17, EU:T:2018:331, bod 107 a citovaná judikatura).

## K nákladům řízení

- 135 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladu řízení.
- 136 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu nesou orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Z toho vyplývá, že Komise ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Rady (SZBP) 2017/381 ze dne 3. března 2017, kterým se mění rozhodnutí 2014/119/SZBP o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině, a prováděcí nařízení Rady (EU) 2017/374 ze dne 3. března 2017, kterým se provádí nařízení (EU) č. 208/2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině, se zrušují v rozsahu, v němž bylo na seznamu osob, subjektů a orgánů, na které se vztahují tato omezující opatření, ponecháno jméno Eduarda Stavického.**
- 2) **Rada Evropské unie ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Eduardem Stavickým.**
- 3) **Evropská komise vlastní náklady řízení.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 30. ledna 2019.

Podpisy.