



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního rozšířeného senátu)

20. prosince 2023\*

„Žaloba na neplatnost – Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření přijatá vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině – Zákaz pro veškerá letadla nezapsaná do leteckého rejstříku Ruska vlastněná nebo pronajatá či jinak ovládaná jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem přistávat na území Unie, vzlétat z něj nebo přes něj přelétat – Článek 4e rozhodnutí 2014/512/SZBP – Nedostatek pravomoci Tribunálu – Článek 3d nařízení (EU) č. 833/2014 – Absence aktivní legitimace – Nepřípustnost“

Ve věci T-233/22,

**Ekaterina Islentyeva**, s bydlištěm v Strassenu (Lucembursko), zástupci: F. Moyse a V. Sulea, avocats,

žalobkyně,

proti

**Radě Evropské unie**, zástupci: V. Piessevaux a M.-C. Cadilhac, jako zmocněnci

žalované,

podporované:

**Evropskou komisí**, zástupci: J.-F. Brakeland, C. Giolito, K. Simonsson, M. Carpus Carcea a B. Sasinowska, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení,

TRIBUNÁL (první rozšířený senát),

během porad ve složení: D. Spielmann, předseda, R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gâlea (zpravodaj) a S. L. Kaléda, soudci,

za soudní kancelář: H. Eriksson, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 10. října 2023,

\* Jednací jazyk: francouzština

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU navrhuje žalobkyně, Ekaterina Isentyeva, zrušení rozhodnutí Rady 2022/335/SZBP ze dne 28. února 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2022, L 57, s. 4, dále jen „napadené rozhodnutí“), a dále nařízení Rady (EU) 2022/334 ze dne 28. února 2022, kterým se mění nařízení Rady (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2022, L 57, s. 1, dále jen „napadené nařízení“) (dále společně jen „napadené akty“).

### Skutečnosti předcházející sporu

- 2 Projednávaná věc se předkládá v souvislosti s omezujícími opatřeními přijatými Evropskou unií vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny.
- 3 Žalobkyně má dvojí státní občanství, lucemburské a ruské. Je držitelkou licence soukromého pilota udělené Direction de l'aviation civile (Úřadem pro civilní letectví) Lucemburského velkovévodství (DAC). Před přijetím napadených aktů používala letadla patřící lucemburskému neziskovému sdružení Avia Sport II se sídlem na letišti Lucemburk-Findel (Lucembursko) a přelétávala nad Lucemburskem, Francií, Německem, Belgií a Spojeným královstvím. Létala sama nebo s instruktorem vždy ale jako velitel letadla ve smyslu přílohy I, bodu 93 nařízení Komise (EU) č. 965/2012 ze dne 5. října 2012, kterým se stanoví technické požadavky a správní postupy týkající se letového provozu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 (Úř. věst. 2012, L 296, s. 1). V roce 2021 takto uskutečnila čtrnáct letů.
- 4 V březnu 2014 Ruská federace protiprávně anektovala Autonomní republiku Krym a město Sevastopol a od té doby provádí trvalé destabilizační akce na východě Ukrajiny. V reakci na to Unie zavedla omezující opatření vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, omezující opatření vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, jakož i omezující opatření v reakci na protiprávní anexi Autonomní republiky Krym a města Sevastopol Ruskou federací.
- 5 Dne 24. února 2022 prezident Ruské federace vyhlásil vojenskou operaci na Ukrajině a téhož dne ruské ozbrojené síly napadly Ukrajinu na několika místech země.
- 6 Dne 28. února 2022 v souvislosti s řadou omezujících opatření týkajících se mimo jiné uzavření leteckého prostoru Unie určitým kategoriím letadel, systému zasílání finančních zpráv SWIFT a zdrojů Ruské centrální banky, přijala Rada Evropské unie na základě článku 29 SEU napadené rozhodnutí a na základě článku 215 SFEU napadené nařízení.
- 7 Článek 4e rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2014, L 229, s. 13), ve znění čl. 1 bodu 2 napadeného rozhodnutí, zní takto:

„1. Členské státy v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy a v souladu s mezinárodními právními předpisy, zejména příslušnými mezinárodními dohodami v oblasti

civilního letectví, zamítnou veškerým letadlům provozovaným ruskými leteckými dopravci, a to včetně těch, kteří jsou marketingovými dopravci v rámci ujednání o společném označování linek nebo o nákupu vyhrazené kapacity, veškerým letadlům zapsaným do leteckého rejstříku Ruska a veškerým letadlům nezapsaným do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněným nebo pronajatým či jinak ovládaným jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem, povolení přistát na území Unie, vzlétnout z něj nebo přes ně přeletět.

2. Odstavec 1 se nepoužije v případě nouzového přistání nebo nouzového přeletu.

3. Odchylně od odstavce 1 mohou příslušné orgány povolit, aby letadlo přistálo na území Unie, vzlétlo z něj nebo přes ně přeletělo, pokud příslušné orgány stanovily, že přistání, vzlet nebo přelet jsou nezbytné pro humanitární účely nebo pro jakýkoli jiný účel, který je v souladu s cíli tohoto rozhodnutí.

4. Dotčený členský stát nebo členské státy informují ostatní členské státy a Komisi o každém povolení uděleném podle odstavce 3 do dvou týdnů po jeho udělení.“

8 Článek 3d nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. 2014, L 229, s. 1), ve znění čl. 1 bodu 2 napadeného nařízení, zní takto:

„1. Veškerým letadlům provozovaným ruskými leteckými dopravci, a to včetně těch, kteří jsou marketingovými dopravci v rámci ujednání o společném označování linek nebo o nákupu vyhrazené kapacity, nebo veškerým letadlům zapsaným do leteckého rejstříku Ruska nebo veškerým letadlům nezapsaným do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněným nebo pronajatým či jinak ovládaným jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem, se zakazuje přistávat na území Unie, vzlétat z něj nebo přes ně přelétat.

2. Odstavec 1 se nepoužije v případě nouzového přistání nebo nouzového přeletu.

3. Odchylně od odstavce 1 mohou příslušné orgány povolit, aby letadlo přistálo na území Unie, vzlétlo z něj nebo přes ně přelétalo, pokud příslušné orgány stanovily, že přistání, vzlet nebo přelet jsou nezbytné pro humanitární účely nebo pro jakýkoli jiný účel, který je v souladu s cíli tohoto nařízení.

4. Dotčený členský stát nebo členské státy informují ostatní členské státy a Komisi o každém povolení uděleném podle odstavce 3 do dvou týdnů po jeho udělení.“

9 Po přijetí napadených aktů vyhradily Evropská komise a Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví (EASA) každá jeden dokument nebo jednu sekci svých internetových stránek pro odpovědi na často kladené otázky týkající se těchto aktů. Podle dokumentu zveřejněného Komisí dne 21. března 2022 se zákaz zavedený napadenými akty vztahoval na osoby s dvojím státním občanstvím, ruským a členského státu, jakož i na soukromé lety. Podobně v odpovědích na často kladené otázky zveřejněných na internetové stránce EASA dne 15. března 2022 se uvedený zákaz vztahoval na osoby s dvojím státním občanstvím, ruským a členského státu. Navíc bylo rovněž uvedeno, že zákaz platí, pokud osoba ruské státní příslušnosti létá soukromě jakožto pilot a rozhoduje tak, kdy a kam letadlo letí, s výjimkou případu, kdy uvedená osoba létá jakožto zaměstnanec jiného než ruského leteckého dopravce, jelikož v takovém případě tato osoba letadlo neovládá.

- 10 Orgány letiště Lucemburk-Findel zveřejnily „notice to airmen“ (NOTAM, oznámení pro letce), v němž informovaly o omezujících opatření týkajících se letectví přijatých napadenými akty.
- 11 Dne 21. dubna 2022 DAC v odpovědi na otázku zástupce žalobkyně uvedl zejména, že vysvětlení poskytnutá na internetové stránce EASA vycházejí ze společného přístupu v rámci Unie a jednotného výkladu ze strany útvarů Komise. DAC rovněž upřesnil, že výraz „ovládání“ je vykládán v širokém slova smyslu, což zahrnuje skutečné a fyzické ovládání letadla a neomezuje se pouze na hospodářské nebo finanční ovládání.

### **Návrhová žádání účastníků řízení**

- 12 Žalobkyně po objasnění svých návrhových žádání v odpovědi na otázku položenou během jednání navrhuje, aby Tribunál:
  - prohlásil žalobu za přípustnou;
  - zrušil napadené nařízení v rozsahu, v němž vkládá článek 3d do nařízení č. 833/2014, a napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž vkládá článek 4e do rozhodnutí 2014/512;
  - uznal její právo používat licenci soukromého pilota a přistávat na území Unie, vzlétat z něj nebo přes něj přelétat;
  - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 13 Rada podporovaná Komisí navrhuje, aby Tribunál:
  - prohlásil žalobu za nepřípustnou;
  - podpůrně odmítl žalobu jako neopodstatněnou;
  - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

### **Právní otázky**

***K pravomoci Tribunálu rozhodovat o žalobě v rozsahu, v němž navrhuje uznání práva žalobkyně používat licenci soukromého pilota a přistávat na území Unie, vzlétat z něj nebo přes něj přelétat***

- 14 V jednom ze svých návrhových žádání žalobkyně navrhuje, aby Tribunál uznal její právo používat licenci soukromého pilota a přistávat na území Unie, vzlétat z něj nebo přes něj přelétat.
- 15 V tomto ohledu stačí připomenout, že v rámci přezkumu legality na základě článku 263 SFEU Tribunál nemá pravomoc vydávat deklaratorní nebo potvrzující rozsudky (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 9. prosince 2003, *Itálie v. Komise*, C-224/03, nezveřejněné, EU:C:2003:658, body 20 a 21, a rozsudek ze dne 4. února 2009, *Omya v. Komise*, T-145/06, EU:T:2009:27, bod 23).

- 16 Z předchozího vyplývá, že žaloba musí být v rozsahu, v němž navrhuje, aby Tribunál uznal právo žalobkyně používat její licenci soukromého pilota a přistávat na území Unie, vzletat z něj nebo přes ně přelétat, odmítnuta jako podaná k soudu, který nemá pravomoc k jejímu projednání.

***K pravomoci Tribunálu rozhodovat o žalobě v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí***

- 17 Rada namítá nedostatek pravomoci Tribunálu rozhodovat o legalitě napadeného rozhodnutí. Tvrdí, že podle článku 275 SFEU nemají unijní soudy pravomoc rozhodovat o žalobách na zrušení omezujících opatření zavedených rozhodnutím spadajícím do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), která jsou opatřeními s obecnou působností. V projednávaném případě tvrdí, že zákaz stanovený v článku 4e rozhodnutí 2014/512 ve znění napadeného rozhodnutí je opatření obecné povahy, jehož oblast působnosti je vymezena odkazem na objektivní kritéria, zejména kategorie letadel, a že necílí na konkrétně určené fyzické nebo právnické osoby.
- 18 Komise má za to, že Tribunál má pravomoc přezkoumávat legalitu všech opatření přijatých v souladu s článkem 215 SFEU, jakož i omezujících opatření přijatých na základě článku 29 SEU. Domnívá se, že Rada zakládá svoje odůvodnění na „mechanickém“ výkladu výrazů článku 275 SFEU a že z vyloučení pravomoci unijního soudu v oblasti SZBP existují výjimky. Kromě toho má Tribunál rovněž pravomoc přezkoumávat legalitu nařízení přijatých na základě čl. 215 odst. 1 SFEU, jakož i rozhodnutí v oblasti SZBP přijatých na základě článku 29 SEU. Konečně pravomoc unijního soudu nevyplývá z údajné subjektivity kritéria „ovládání“.
- 19 Žalobkyně argumenty Rady zpochybňuje. Tvrdí, že vyloučení SZBP z pravomoci Soudního dvora Evropské unie stanovené článkem 275 SFEU musí být vykládáno restriktivně. Tvrdí, že rozsah dotčeného omezujícího opatření není vymezen odkazem na objektivní kritéria. Podle žalobkyně mají opatření přijatá napadenými akty dopad nejen na Ruskou federaci, ale také na třetí osoby, jako jsou ruští občané, a kromě toho pojem „ovládání“ letadla, jak je vykládán unijními orgány, představuje subjektivní kritérium. Dále žalobkyně tvrdí, že pravomoc Tribunálu je rovněž založena na článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, což umožňuje v souladu se smlouvami vykládat stávající ustanovení tak, aby bylo zajištěno dodržování základních práv a svobod. Žalobkyně dodává, že je nezbytné, aby omezující opatření stanovená napadenými akty podléhala přezkumu pro účely určení, zda dodržují základní práva a zásadu proporcionality.
- 20 Je třeba připomenout, že přestože podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU Soudní dvůr Evropské unie nemá v zásadě pravomoc, pokud jde o ustanovení o SZBP či akty přijaté na jejich základě, ve Smlouvách jsou však výslovně stanoveny dvě výjimky z této zásady. Zaprvé se totiž jak v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU, tak v čl. 275 druhém pododstavci SFEU stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU. Zadruhé se mu v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU uděluje pravomoc přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec SFEU. Toto posledně uvedené ustanovení stanoví pravomoc Soudního dvora Evropské unie rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí Rady, která byla přijata na základě ustanovení o SZBP a jimiž se stanovují omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 60).

- 21 Pokud jde o akty přijaté na základě ustanovení o SZBP, je to právě individuální povaha těchto aktů, která v souladu s čl. 275 druhým pododstavcem SFEU poskytuje přístup k unijnímu soudu (viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 103 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 13. září 2018, Gazprom Neft v. Rada, T-735/14 a T-799/14, EU:T:2018:548, bod 53).
- 22 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr rozhodl, že články 4 a 4a rozhodnutí 2014/512 stanovují opatření, jejichž oblast působnosti je vymezena odkazem na objektivní kritéria, zejména kategorie projektů průzkumu a těžby ropy. Tato opatření naproti tomu nejsou zacílena na konkrétně určené fyzické ani právnické osoby, ale použijí se obecně na všechny hospodářské subjekty, které se podílejí na prodeji, dodávkách, převodu nebo vývozu vybavení, na které se vztahuje povinnost předchozího povolení, a na všechny poskytovatele souvisejících služeb (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 97). Soudní dvůr stanovil, že tato opatření nejsou omezujícími opatřeními vůči fyzickým či právnickým osobám ve smyslu čl. 275 druhého pododstavce SFEU, ale opatřeními obecné povahy, a že nemá pravomoc přezkoumávat platnost těchto ustanovení (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, body 98 a 99).
- 23 Kromě toho, pokud jde o čl. 1 odst. 2 písm. b) až d) a odst. 3, článek 7 a přílohu III rozhodnutí 2014/512, Soudní dvůr konstatoval, že předmět těchto opatření je vymezen odkazem na konkrétní subjekty. Soudní dvůr rozhodl, že tato ustanovení zakazují zejména provádění různých finančních operací ve vztahu k subjektům uvedeným v příloze III uvedeného rozhodnutí a že má pravomoc rozhodovat o jejich platnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, body 100 a 107).
- 24 Tudíž zakotvením kritérií, která umožňují identifikovat fyzickou nebo právnickou osobu, a uvedením jména této osoby v příloze k rozhodnutí přijatému na základě ustanovení o SZBP, přijala Rada omezující opatření vůči dotčené fyzické nebo právnické osobě, navzdory okolnosti, že by taková opatření mohla být rovněž individuálně zacílena na jiné subjekty (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 104, a ze dne 13. září 2018, Gazprom Neft v. Rada, T-735/14 a T-799/14, EU:T:2018:548, bod 54).
- 25 V projednávaném případě se zákaz stanovený v článku 4e rozhodnutí 2014/512 ve znění čl. 1 bodu 2 napadeného rozhodnutí vztahuje na „vešker[á] letadl[a] provozovan[á] ruskými leteckými dopravci, a to včetně těch, kteří jsou marketingovými dopravci v rámci ujednání o společném označování linek nebo o nákupu vyhrazené kapacity, [jakož i] i vešker[á] letadl[a] zapsan[á] do leteckého rejstříku Ruska a vešker[á] letadl[a] nezapsan[á] do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněn[á] nebo pronajat[á] či jinak ovládan[á] jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem“.
- 26 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že oblast působnosti dotčeného opatření je vymezena odkazem na objektivní kritéria, a sice kategorie letadel. Dotčená opatření se totiž vztahují na veškerá letadla provozovaná ruskými leteckými dopravci, a to včetně těch, kteří jsou marketingovými dopravci v rámci ujednání o společném označování linek nebo o nákupu vyhrazené kapacity, veškerá letadla zapsaná do leteckého rejstříku Ruska a veškeré letadla nezapsaná do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněná nebo pronajatá či jinak ovládaná jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem. Tudíž dotčená omezující opatření necílí na konkrétně určené fyzické nebo právnické osoby, ale uplatňují se na veškerá letadla, která splňují výše uvedená kritéria.

- 27 Navíc z judikatury sice vyplývá, že omezující opatření jsou v rozsahu, v němž zakazují určité kategorii obecně a abstraktně určených adresátů dát hospodářské zdroje k dispozici osobám a subjektům, jejichž jména jsou uvedena na seznamech obsažených v jejich přílohách, akty s obecnou působností a zároveň představují individuální rozhodnutí vůči uvedeným osobám a subjektům (viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 102 a citovaná judikatura). V projednávaném případě je však třeba zdůraznit, že omezující opatření zavedená na základě článku 4e rozhodnutí 2014/512 ve znění napadeného rozhodnutí nejsou koncipována tímto způsobem a uvedený článek neodkazuje na žádnou přílohu. Podle judikatury citované v bodě 21 výše je to přitom individuální povaha těchto aktů, která v souladu s čl. 275 druhým pododstavcem SFEU poskytuje přístup k unijnímu soudu.
- 28 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že opatření zavedená článkem 4e rozhodnutí 2014/512 ve znění napadeného rozhodnutí nepředstavují omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám ve smyslu čl. 275 druhého pododstavce SFEU, ale opatření obecné povahy.
- 29 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem žalobkyně vyvozujícím pravomoc unijního soudu z údajného porušení zásady proporcionality a základních práv, jelikož podle judikatury nemohou argumenty, které se týkají výhradně meritorní stránky žaloby, zpochybnit nedostatek pravomoci Tribunálu k rozhodování o žalobě na neplatnost podané vůči ustanovení napadeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne a další v. Rada a Komise, T-212/02, EU:T:2007:194, bod 217).
- 30 Ve světle předchozích úvah je třeba konstatovat, že Tribunál nemá pravomoc přezkoumávat platnost článku 4e rozhodnutí 2014/512 ve znění napadeného rozhodnutí. Žaloba proto v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí, musí být odmítnuta jako podaná k soudu, který nemá pravomoc k jejímu projednání.

### ***K přípustnosti žaloby v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného nařízení***

- 31 Rada namítá nepřípustnost žaloby v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného nařízení. I když připouští, že čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení je právním aktem s obecnou působností, který se bezprostředně dotýká žalobkyně tím, že jí toto ustanovení brání používat licenci soukromého pilota, tvrdí, že uvedené ustanovení vyžaduje přijetí prováděcích opatření. Žalobkyně by tedy měla prokázat, že je nejen bezprostředně, ale rovněž osobně dotčena napadeným nařízením. Podle Rady však žalobkyně není napadeným nařízením osobně dotčena.
- 32 Kromě toho, pokud jde o tvrzení žalobkyně týkající se dopadů na její situaci, které vyplývají z výkladu čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení, Rada tvrdí, že přijetím tohoto ustanovení nesledovala cíl zakázat ruským občanům, kteří jsou držiteli licence soukromého pilota, používat tuto licenci soukromě za účelem pilotování letadla nezapsaného do leteckého rejstříku Ruska, které nevlastní nebo nemají pronajaté. Podle Rady musí být výraz „jinak ovládané“, který je uveden v čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení, chápán výhradně ve smyslu hospodářského nebo finančního ovládnutí. Rada tvrdí, že tento výklad odpovídá cíli napadených aktů, a sice vyvinout tlak na prezidenta Ruské federace a ruskou vládu, aby přestali s činnostmi usilujícími o destabilizaci Ukrajiny. Rada upřesňuje, že takového cíle nelze dosáhnout omezeními přijatými vůči ruským fyzickým osobám pouze z důvodu, že pilotují letadlo. Kromě toho Rada připomíná, že je-li možný více než jeden výklad znění právního předpisu, je

třeba dát přednost výkladu, podle něhož je takové ustanovení v souladu se Smlouvami. Domnívá se tedy, že podle výkladu, který zvolila, čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení neporušuje ustanovení Smluv nebo Listiny základních práv.

- 33 Komise tvrdí, že ačkoli napadené nařízení je právním aktem s obecnou působností, vyžaduje přijetí prováděcích opatření, takže žalobkyně musí prokázat, že je bezprostředně a osobně dotčena. Přitom, stejně jako Rada, Komise tvrdí, že žalobkyně není uvedeným nařízením osobně dotčena.
- 34 Pokud jde o výklad čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení, Komise tvrdí, že pojem „ovládání“ musí být předmětem širokého výkladu v tom smyslu, že osoba je považována za „ovládající“ letadlo, pokud nad ním má technickou a provozní kontrolu, mimo jiné když létá soukromě jako pilot. Podle Komise odkaz k „jinému“ ovládání potvrzuje neomezenou povahu pojmu „ovládání“. Komise uvádí, že právní úprava týkající se omezujících opatření používá pojmy „vlastnění, držení a ovládání“ v oblasti zmrazení finančních prostředků za účelem určení osobní působnosti opatření a že v tomto kontextu je pojem „ovládání“ použit ve finančním smyslu. Tento výklad však není použitelný v projednávaném případě, kde je otázka ovládání relevantní pro určení letadla, jemuž se zakazuje přistát na území Unie. Konečně použití širokého výkladu by odpovídalo cíli zabránit obejití omezujících opatření.
- 35 Žalobkyně tvrdí, že její žaloba je v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného nařízení, přípustná. I když připouští, že není adresátem tohoto nařízení, tvrdí, že je bezprostředně dotčena jeho ustanoveními, která napadá. Domnívá se, že výklad čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení zvolený Komisí, agenturou EASA a DAC, podle něhož ovládá letadlo ve smyslu, že by mohla rozhodnout, kdy a kam letadlo poletí, vede při uplatnění na toto ustanovení k tomu, že jí brání používat její licenci soukromého pilota. Žalobkyně se rovněž domnívá, že je osobně dotčena napadeným nařízením a v každém případě, že toto nařízení je právním aktem s obecnou působností, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.
- 36 Kromě toho, pokud je o výklad čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení, domnívá se, že pojem „ovládání“ musí znamenat hospodářské nebo finanční ovládání letadla, takže zákaz stanovený uvedeným ustanovením se na ni nevztahuje a může pokračovat v užívání svojí licence soukromého pilota.
- 37 Je třeba připomenout, že podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.
- 38 Vzhledem k tomu, že podmínka bezprostředního dotčení je společná druhé a třetí části věty článku 263 čtvrtého pododstavce SFEU a že podle judikatury má tato podmínka stejný význam v každé z těchto částí věty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 73), je třeba posoudit, zda je uvedená podmínka splněna.
- 39 Podle ustálené judikatury podmínka, podle které musí být fyzická nebo právnická osoba bezprostředně dotčena opatřením, které je předmětem žaloby, jak stanoví čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU, vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, tedy zaprvé aby napadené opatření bezprostředně zakládalo účinky na právní postavení této osoby a zadruhé aby adresátům



pověřeným jeho provedením neponechávalo žádný prostor pro uvážení, neboť toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy [viz rozsudek ze dne 22. června 2021, *Venezuela v. Rada* (Dotčení třetího státu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 61 a citovaná judikatura].

- 40 V projednávaném případě pro určení, zda je žalobkyně dotčenými omezujícími opatřeními bezprostředně dotčena, je třeba nejprve posoudit otázku, zda spadá do oblasti působnosti čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení.
- 41 Za tímto účelem je třeba určit, jaký zvolit výklad pojmu „ovládání“ letadla.
- 42 Podle judikatury platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz rozsudek ze dne 10. července 2014, *D. a G.*, C-358/13 a C-181/14, EU:C:2014:2060, bod 32 a citovaná judikatura).
- 43 Ze samotného znění čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení v první řadě vyplývá, že zákaz stanovený tímto ustanovením se vztahuje na veškerá letadla provozovaná ruskými dopravci, veškerá letadla zapsaná do leteckého rejstříku Ruska a veškerá letadla nezapsaná do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněná nebo pronajatá či jinak ovládaná jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem.
- 44 V tomto ohledu doslovný výklad pojmu „jinak ovládané“ letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska může vést k rozhodnutí, že se tento pojem vztahuje, jak tvrdí Rada, výhradně na hospodářské nebo finanční ovládání, nebo jak tvrdí Komise, rovněž na „technické nebo provozní“ ovládání, takže zákaz se může vztahovat na letadlo pilotované fyzickou osobou ruské státní příslušnosti.
- 45 Ve druhé řadě, pokud jde o kontextový výklad pojmu „jinak ovládané“ letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska, je třeba zaprvé poznamenat, že napadené nařízení mění nařízení č. 833/2014, které stanoví sektorová omezující opatření hospodářské povahy přijatá na základě čl. 215 odst. 1 SFEU. Zadruhé je třeba zdůraznit, že výraz „jinak ovládané“ navazuje na výrazy „vlastněné“ a „pronajaté“, což jsou výrazy označující pojmy relevantní z hospodářského nebo finančního hlediska. Zatřetí, jak uznává Komise, je pojem „ovládání“ použit v hospodářském nebo finančním smyslu v rámci dalších ustanovení nařízení č. 833/2014 za účelem určení osobní působnosti sektorových omezujících opatření [viz například čl. 2 odst. 4 písm. e) a f) a čl. 3 odst. 6 písm. b) uvedeného nařízení] nebo nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2014, L 78, s. 6), ohledně individuálních omezujících opatření v oblasti zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů (viz čl. 2 odst. 1 uvedeného nařízení).
- 46 Ve třetí řadě, pokud jde o teleologický výklad pojmu „jinak ovládané“ letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska, je třeba zaprvé zdůraznit, že cílem sledovaným napadeným nařízením je zejména vyvinout co největší tlak na ruské orgány, aby ukončily akce a politiky destabilizující Ukrajinu, jakož i vojenskou agresi vůči této zemi (obdobně v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. července 2022, *RT France v. Rada*, T-125/22, EU:T:2022:483, bod 163).
- 47 V projednávaném případě je třeba mít stejně jako Rada za to, že uvalení omezení na letadla nezapsaná do leteckého rejstříku Ruska, která jsou vlastněná, pronajatá nebo jinak ovládaná v hospodářské nebo finanční rovině, přispívá k vyvinutí takového tlaku na ruské orgány. Taková

omezení totiž tím, že hospodářsky zasahují odvětví ruského letectví, přispívají k cíli zvýšit náklady činností Ruské federace, které usilují o narušení územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2018, *Rosneft a další v. Rada*, T-715/14, nezveřejněný, EU:T:2018:544, bod 57 a citovaná judikatura).

- 48 Zadruhé, pokud jde o případnou nezbytnost použít široký výklad čl. 3d odst. 1 nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení za účelem zabránění jakémukoli riziku obcházení omezujících opatření, které je spojeno s četnými možnostmi, jak využít letecké dopravy při utajení totožnosti a státní příslušnosti, stačí konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise (viz bod 33 výše), možnost utajit totožnost a státní příslušnost osoby spadá pod pojem „ovládání“ v hospodářském nebo finančním smyslu, a nikoli v „technickém“ nebo „provozním“ smyslu.
- 49 Zatřetí je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva a která je převzata v čl. 5 odst. 4 SEU, vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné [rozsudky ze dne 15. listopadu 2012, *Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa*, C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, bod 122, a ze dne 24. listopadu 2021, *Assi v. Rada*, T-256/19, EU:T:2021:818, bod 194 (nezveřejněný)].
- 50 V tomto ohledu, jak tvrdí Rada, je třeba zdůraznit, že i když uvalení omezení vůči ruským osobám a subjektům, které z hospodářského nebo finančního pohledu ovládají letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska, přispívá k vyvinutí tlaku na ruského prezidenta a jeho vládu, neplatí to pro omezení přijatá vůči ruským fyzickým osobám, které se omezují na „pilotování“ takového letadla. Proto je třeba konstatovat, že pokud by zákaz přistávat na území Unie, vzletat z něj nebo přes něj přelétat uplatňovaný na každé letadlo ovládané v „technickém nebo provozním“ smyslu ruským občanem zahrnoval ruské občany, již jsou držiteli licence soukromého pilota, byl by zjevně nepřiměřený cíli vyvinout tlak na ruského prezidenta a jeho vládu, který by mohl vést k ukončení porušování mezinárodního práva a k ochraně územní celistvosti Ukrajiny.
- 51 Podle judikatury platí, že je-li možný více než jeden výklad znění sekundárního právního předpisu, je třeba dát přednost výkladu, podle něhož je takové ustanovení v souladu se Smlouvou, před výkladem, který vede ke zjištění, že ustanovení je se Smlouvou neslučitelné (viz rozsudek ze dne 4. května 2016, *Philip Morris Brands a další*, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 70 a citovaná judikatura). Je proto třeba konstatovat, že článek 3d nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že zákaz přistávat na území Unie, vzletat z něj nebo přes něj přelétat, který se vztahuje na „vešker[á] letadl[a] nezapsan[á] do leteckého rejstříku Ruska, ale vlastněn[á] nebo pronajat[á] či jinak ovládan[á] jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem“, se vztahuje na každé letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska, které je z hospodářského nebo finančního pohledu ovládané jakoukoli ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem, aniž by se dotýkal postavení, v němž jako v projednávaném případě ruský občan, jenž je držitelem licence soukromého pilota, používá tuto licenci pro pilotování letadla nezapsaného do leteckého rejstříku Ruska, které není vlastněno nebo pronajato ruskou fyzickou či právnickou osobou, subjektem či orgánem.
- 52 Z toho vyplývá, že situace žalobkyně, která nevlastní ani nepronajímá letadlo nezapsané do leteckého rejstříku Ruska a nijak z hospodářského či finančního hlediska takové letadlo neovládá, nespadá od oblasti působnosti článku 3d nařízení č. 833/2014 ve znění napadeného nařízení.

Tudíž není zákazem stanoveným uvedeným článkem bezprostředně dotčena, takže nemá aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení tohoto ustanovení (obdobně v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, body 132 a 133).

- 53 V důsledku musí být žaloba v rozsahu, v němž navrhuje zrušení napadeného nařízení, odmítnuta jako nepřipustná.
- 54 Vzhledem ke všem předchozím úvahám, je třeba žalobu zamítnout v plném rozsahu, částečně jako podanou k soudu, který nemá pravomoc k jejímu projednání, a částečně jako nepřipustnou.

### **K nákladům řízení**

- 55 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Nicméně podle čl. 135 odst. 1 jednacího řádu může Tribunál v souladu s požadavky ekvity výjimečně rozhodnout, že účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, ponese vlastní náklady řízení a nahradí pouze část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení, nebo se mu náhrada nákladů řízení neuloží.
- 56 V projednávaném případě má Tribunál za to, že vzhledem k obtížím při výkladu pojmu „jinak ovládané“ letadlo, které mohly do jisté míry stát u zrodu tohoto sporu, ačkoli žalobkyně neměla se svými návrhovými žádáními úspěch, budou všechny okolnosti případu spravedlivě posouzeny, pokud rozhodne, že žalobkyně i Rada ponесou každá vlastní náklady řízení.
- 57 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Komise ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů,

TRIBUNÁL (první rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Ekaterina Islentyeva a Rada Evropské unie ponесou vlastní náklady řízení.**
- 3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Kaléda

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 20. prosince 2023.

Podpisy