

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

27. února 2007^{*}

Ve věci C-354/04 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora, podaný dne 17. srpna 2004,

Gestoras Pro Amnistía, se sídlem v Hernani (Španělsko),

Juan Mari Olano Olano, bydlištěm v Madridu (Španělsko),

Julen Zelarain Errasti, bydlištěm v Madridu (Španělsko),

zastoupení D. Rougetem, avocat,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Rada Evropské unie, zastoupená E. Finnegan a M. Bauer, jako zmocněnkyněmi,

žalovaná v prvním stupni,

^{*} Jednací jazyk: francouzština.

Španělské království, zastoupené Abogacía del Estado,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska,

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a R. Schintgen, předsedové senátů, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a T. von Danwitz, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. října 2006,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svým kasačním opravným prostředkem se Gestoras Pro Amnistía, jakož i J. M. Olano Olano a J. Zelarain Errasti domáhají zrušení usnesení Soudu prvního

stupně Evropských Společenství ze dne 7. června 2004, Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada (T-333/02, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, dále jen „napadené usnesení“), kterým tento soud zamítl jejich žalobu směřující k získání náhrady újmy, kterou údajně utrpěli z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía do seznamu osob, skupin a entit uvedených v článku 1 společného postoje Rady 2001/931/SZBP ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (Úř. věst. L 344, s. 93; Zvl. vyd. 18/01, s. 217), článku 1 společného postoje Rady 2002/340/SZBP ze dne 2. května 2002, kterým se aktualizuje společný postoj 2001/931 (Úř. věst. L 116, s. 75), jakož i v článku 1 společného postoje Rady 2002/462/SZBP ze dne 17. června 2002, kterým se aktualizuje společný postoj 2001/931 a zrušuje společný postoj 2002/340 (Úř. věst. L 160, s. 32).

Skutečnosti předcházející sporu

- 2 Skutečnosti předcházející sporu byly uvedeny v bodech 1 až 11 napadeného usnesení následovně:

„1 Ze spisu vyplývá, že Gestoras Pro Amnistía je organizací, jejímž cílem je bránit lidská práva v Baskicku, a zejména práva politických vězňů a uprchlíků. Podle žalobců byla tato organizace založena v roce 1976 a má sídlo v Hernani (Španělsko). Jako mluvčí ustanovila J. M. Olano Olana a J. Zelarain Errastiho. V tomto ohledu nebyla dodána žádná oficiální dokumentace.

- 2 Dne 28. září 2001 přijala Rada bezpečnosti Organizace spojených národů rezoluci 1373 (2001), ve které zejména rozhodla, že by si všechny státy měly vzájemně poskytovat v co nejširší míře pomoc při trestním vyšetřování nebo

trestním řízení v souvislosti s financováním nebo podporou teroristických činů, včetně pomoci při opatrování důkazního materiálu, který se nachází v jejich vlastnictví a který je nutný pro řízení.

- 3 Usneseními ze dne 2. a 19. listopadu 2001 nařídil centrální vyšetřovací soud č. 5 Audiencia Nacional v Madridu uvěznění pravděpodobných vůdčích členů Gestoras Pro Amnistía, mezi nimi jejích dvou mluvčích, a prohlásil aktivity Gestoras Pro Amnistía za ilegální z důvodu, že tato organizace je nedílnou součástí baskické organizace za nezávislost ETA. Gestoras Pro Amnistía se proti tomuto rozhodnutí odvolala.
- 4 Dne 27. prosince 2001 přijala Rada [Evropské unie], považující za nutné, aby Společenství [a členské státy] přijalo další opatření k provedení rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1373 (2001), společný postoj 2001/931 [...]. Tento společný postoj byl přijat na základě článku 15 EU, náležejícího do hlavy V Smlouvy o EU s názvem „Ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“ (SZBP), a článku 34 EU, patřícího do hlavy VI Smlouvy o EU s názvem „Ustanovení o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech“ [...].
- 5 Články 1 a 4 společného postoje 2001/931 stanoví:

„Článek 1

1. Tento společný postoj se v souladu s následujícími články vztahuje na osoby, skupiny a subjekty [entity], které jsou zapojeny do teroristických činů a jejichž seznam je uveden v příloze.

[...]

6. Jména osob a subjektů [entit] na seznamu uvedeném v příloze se budou pravidelně, nejméně však jednou za šest měsíců, prověřovat s cílem zjistit, zda trvají důvody pro jejich uvedení v seznamu.’

„Článek 4

Členské státy si vzájemně v co nejširší míře pomáhají prostřednictvím policejní a soudní spolupráce v trestních věcech v rámci hlavy VI Smlouvy o [EU] při předcházení teroristickým činům a boji proti nim. Za tímto účelem budou s ohledem na vyšetřování a trestní řízení vedená jejich orgány ve vztahu ke kterékoli z osob, skupin a subjektů [entit] uvedených v příloze na žádost plně využívat všech svých pravomocí v souladu s akty Evropské unie a jinými mezinárodními dohodami, ujednáními a smlouvami, které jsou pro členské státy závazné.’

- 6 Příloha společného postoje 2001/931 stanoví v bodě 2 věnovaném „skupinám a subjektům [entitám]“:

,* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Baskicko a jeho svoboda (ETA)

(Tyto organizace jsou součástí teroristické skupiny ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro amnistía).’

- 7 Poznámka pod čarou této přílohy stanoví, že „na osoby označené * se vztahuje pouze článek 4‘.
- 8 Dne 27. prosince 2001 přijala Rada rovněž společný postoj 2001/930/SZBP o boji s terorismem (Úř. věst. L 344, s. 90; Zvl. vyd. 18/01, s. 213), nařízení (ES) č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům [entitám] s cílem boje proti terorismu (Úř. věst. L 344, s. 70; Zvl. vyd. 18/01, s. 207), a rozhodnutí 2001/927/ES o vypracování seznamu podle čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 (Úř. věst. L 344, s. 83). Žádný z těchto textů žalobce neuvádí.
- 9 Podle prohlášení Rady [ze dne 18. prosince 2001] uvedeného v příloze protokolu při přijetí společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 (dále jen „prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody“):
- „Rada připomíná v souvislosti s čl. 1 odst. 6 společného postoje [2001/931], že veškeré omyly ohledně jmenovaných osob, skupin nebo subjektů [entit] opravňují poškozené k vymáhání škody soudní cestou.“
- 10 Rozhodnutím ze dne 23. května 2002 odmítl Evropský soud pro lidská práva žalobu podanou žalobci proti patnácti členským státům, týkající se společného postoje 2001/931, jako nepřipustnou z důvodu, že oznamovaná situace žalobcům nepropůjčuje postavení obětí porušení Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách [podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen „EÚLP“] [*Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2002-V*].

11 Dne 2. května a 17. června 2002 přijala Rada na základě článků 15 EU a 34 EU společné postoje 2002/340/SZBP a 2002/462/SZBP, kterými se aktualizuje společný postoj 2001/931 (Úř. věst. L 116, s. 75, a Úř. věst. L 160, s. 32). Přílohy těchto dvou společných postojů obsahují jméno Gestoras Pro Amnistía, zapsané ve stejném znění jako ve společném postoji 2001/931.“

- 3 Pro doplnění tohoto uvedení skutečností předcházejících sporu je třeba upřesnit, že podle čl. 1 odst. 4 prvního pododstavce společného postoje 2001/931:

„Seznam [osob, skupin a entit, které jsou zapojeny do teroristických činů] uvedený v příloze je vypracován na základě přesných informací nebo materiálů v příslušném spisu, ze kterých vyplývá, že příslušný orgán přijal na základě závažných a věrohodných důkazů nebo stop rozhodnutí ve vztahu k [těmto] [...] osobám, skupinám a subjektům [entitám], které se týká zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání nebo odsouzení za takové činy. [...]“

- 4 Gestoras Pro Amnistía požádala Radu o přístup k dokumentům, o které se Rada opírala, když ji zapsala do seznamu v příloze společného postoje 2001/931. Dopisem ze dne 27. března 2002 předal generální tajemník Rady Gestoras Pro Amnistía řadu dokumentů týkajících se tohoto společného postoje. Vzhledem k tomu, že se sdružení domnívalo, že tyto dokumenty se jej konkrétně a osobně netýkají, zaslalo Radě novou žádost, kterou tato dopisem ze dne 21. května 2002 odmítla z důvodu, že informace nezbytné k vyhotovení uvedeného seznamu byly po přezkumu a přijetí rozhodnutí vráceny dotýčným národním delegacím.

Žaloba k Soudu a napadené usnesení

- 5 Žalobou podanou kanceláří Soudu dne 31. října 2002 navrhovatelé požadovali:
- aby bylo Radě uloženo zaplatit jednak Gestoras Pro Amnistía částku 1 000 000 eur, a jednak J. M. Olano Olanovi, jakož i J. Zelarain Errastiovi částku 100 000 eur pro každého z nich, jako náhradu újmy údajně utrpěné z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía do seznamu osob, skupin a entit uvedených v článku 1 společných postojů 2001/931, 2002/340 a 2002/462;
 - aby tyto částky byly od data rozhodnutí Soudu do skutečného zaplacení úročeny úrokem z prodlení ve výši 4,5 % ročně a
 - aby byla Radě uložena náhrada nákladů řízení.
- 6 Samostatným podáním došlým kanceláří Soudu dne 12. února 2003 vznesla Rada námitku nepřípustnosti na základě článku 114 jednacího řádu Soudu, přičemž navrhovala, aby žaloba byla odmítnuta jako zjevně nepřipustná a „žalobkyní“ uložena náhrada nákladů řízení.
- 7 Usnesením ze dne 5. června 2003 předseda druhého senátu Soudu povolil vstup Španělského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do řízení jako vedlejších účastníků na podporu návrhových žádání Rady. Pouze Španělské království předložilo své vyjádření k námitce nepřípustnosti.

8 Navrhovatelé ve svých vyjádřeních k námitce nepřipustnosti navrhlí, aby Soud:

- prohlásil žalobu na náhradu škody za přípustnou;
- podpůrně určil porušení obecných zásad práva Společenství Radou a
- v každém případě uložil Radě náhradu nákladů řízení.

9 Napadeným usnesením, přijatým na základě článku 111 svého jednacího řádu, Soud, aniž by zahájil písemnou část řízení, žalobu zamítl.

10 Soud se zaprvé domníval, že v právním systému Evropské unie zjevně nemá pravomoc k tomu, aby rozhodl o žalobě navrhovatelů na náhradu škody.

11 Soud dospěl k tomuto závěru poté, co uvedl, že navrhovatelé jsou dotčeni pouze článkem 4 společného postoje 2001/931, podle kterého si členské státy v co nejširší míře pomáhají v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech stanovené hlavou VI Smlouvy o Evropské unii, a že v důsledku toho je jediným relevantním právním základem, pokud jde o akty, které údajně způsobily uplatňovanou škodu, článek 34 EU. Konstatoval, že jediné procesní prostředky stanovené v čl. 35 odst. 1, 6 a 7 EU, na které odkazuje článek 46 EU, jsou žádost o rozhodnutí o předběžné

otázce, žaloba na neplatnost a prostředky v rámci rozhodování sporů mezi členskými státy. V důsledku toho měl za to, že v rámci hlavy VI Smlouvy o EU není upravena žaloba na náhradu škody.

- 12 Zadruhé Soud rozhodl, že má sice pravomoc rozhodnout o žalobě, ale pouze v rozsahu, v němž vychází ze zásahu do pravomocí Společenství.
- 13 Soud totiž připomněl, že soud Společenství má pravomoc přezkoumat, zda se akt přijatý v rámci Smlouvy EU nedotýká pravomocí Společenství. Soud tak v bodech 41 až 47 napadeného usnesení ověřil, zda Rada tím, že přijala sporné akty, protiprávně nezasáhla do pravomocí Společenství.
- 14 Soud se nicméně domníval, že navrhovatelé neuvedli žádný právní základ ve Smlouvě o EU, který by mohl být porušen. Rozhodl, že Rada se při přijetí dotčených aktů právem opřela o hlavu VI Smlouvy o EU, a žaloba proto v rozsahu, v němž se opírá o porušení pravomocí Společenství, musí být zamítnuta jako zjevně neopodstatněná.

Návrhová žádání účastníků řízení před Soudním dvorem

- 15 Navrhovatelé navrhují, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadené usnesení;

- sám rozhodl o žalobě a vyhověl návrhovým žádáním navrhovatelů před Soudem a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

16 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl kasační opravný prostředek jako zjevně nepřípustný;
- podpůrně zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný;
- případně vrátil věc k Soudu a
- uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

17 Španělské království předložilo stejná návrhová žádání jako Rada.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K přípustnosti kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

18 Rada a Španělské království uplatňují, že argumenty uvedené navrhovateli jsou v zásadě totožné s argumenty již uvedenými v prvním stupni, aniž by se zvláště

vztahovaly k nesprávnému právnímu posouzení, jímž má být stíženo napadené usnesení. Kasační opravný prostředek tedy musí být odmítnut jako zjevně nepřijatelný.

Závěry Soudního dvora

— Pokud jde o část kasačního opravného prostředku směřující proti napadenému usnesení v rozsahu, v němž zamítá žalobní důvod vycházející z toho, že Rada zasáhla do pravomocí, které jsou přiznány Společenství

- 19 Navrhovatelé tvrdili před Soudem, že Rada tím, že přijala společný postoj 2001/931, potvrzený společnými postoji 2002/340 a 2002/462, úmyslně zasáhla do pravomocí přiznaných Společenství s cílem zbavit osoby uvedené tímto společným postojem práva na účinný procesní prostředek.
- 20 Napadeným usnesením Soud uznal svoji pravomoc k rozhodnutí o žalobě předložené navrhovateli pouze v rozsahu, v němž se zakládá na porušení pravomocí Společenství, přičemž se odvolal zejména na rozsudek ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada (C-170/96, Recueil, s. I-2763, bod 17). Soud v bodech 45 a 46 napadeného usnesení rozhodl, že článek 34 EU je relevantním právním základem pro přijetí článku 4 společného postoje 2001/931 a že navrhovatelé neuvedli jediný právní základ ve Smlouvě o ES, který měl být porušen.
- 21 Ve svém kasačním opravném prostředku u Soudního dvora se navrhovatelé omezují na opětovné tvrzení, že Rada měla přijmout výše uvedené společné postoje na právním základě článku 34 EU s jediným cílem zbavit je práva na procesní prostředek. Navrhovatelé nicméně nepředkládají žádný argument na podporu tohoto tvrzení.

- 22 Z článku 225 ES, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a čl. 112 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu přitom vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesně vymezovat kritizované části rozsudku nebo usnesení, jejichž zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují (viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, bod 34; ze dne 8. ledna 2002, *Francie v. Monsanto a Komise*, C-248/99 P, Recueil, s. I-1, bod 68, jakož i usnesení ze dne 11. listopadu 2003, *Martinez v. Parlament*, C-488/01 P, Recueil, s. I-13355, bod 40).
- 23 V projednávaném případě je nutno konstatovat, jak tvrdí Rada a Španělské království, že kasační opravný prostředek neuvádí důvod, pro který by měl být právní důvod, o který se opírá Soud v bodech 45 a 46 napadeného usnesení, chybný. Kasační opravný prostředek je proto v tomto rozsahu nepřípustný.

— Pokud jde o část kasačního opravného prostředku, která směřuje proti napadenému usnesení v rozsahu, v němž obsahuje rozhodnutí, že Soud nemá pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody

- 24 Jak již bylo uvedeno výše, z článku 225 ES, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a čl. 112 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesně vymezovat kritizované části rozsudku nebo usnesení, jejichž zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují.
- 25 V projednávané věci v rozporu s tím, co tvrdí Rada a Španělské království, se kasační opravný prostředek v rozsahu, v němž se týká odmítnutí Soudu prohlásit svou pravomoc k rozhodnutí o žalobě na náhradu škody, neomezuje na opětovné uvedení žalobních důvodů a argumentů předložených Soudu, ale uvádí kritizované části napadeného usnesení, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují.

- 26 Z toho vyplývá, že kasační opravný prostředek je přípustný v rozsahu, v němž směřuje proti části napadeného usnesení, kterou Soud prohlásil, že nemá pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody.

K přípustnosti určitých důvodů uplatněných na podporu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 27 Ohledně přípustnosti určitých důvodů kasačního opravného prostředku Rada a Španělské království kromě toho tvrdí, že důvod vycházející z přezkumu dvou po sobě následujících verzí poznámky pod čarou v příloze společného postoje 2001/931, která označuje „““ kategorie, na které „se vztahuje pouze článek 4“, byl poprvé uplatněn v replice, a je tedy nepřipustný. Podle navrhovatelů tento přezkum ukazuje, že tato poznámka pod čarou před svou změnou společným postojem Rady 2003/482/SZBP ze dne 27. června 2003 (Úř. věst. L 160, s. 100) uváděla pouze „osoby“, to znamená fyzické osoby s vyloučením „skupin a subjektů [entit]“, a že za těchto podmínek Gestoras Pro Amnistía dne 31. října 2002, ke dni podání své žaloby k Soudu, nepatřila do kategorie „osob, na které se vztahuje pouze článek 4“, ale do kategorie skupin a entit podléhajících opatřením Společenství, uvedeným v člancích 2 a 3 společného postoje 2001/931.
- 28 Rada rovněž uvádí, že dva důvody vznesené navrhovateli nebyly předloženy Soudu, a jsou tedy nepřipustné ve fázi řízení o kasačním opravném prostředku. Jedná se zaprvé o důvod kasačního opravného prostředku vycházející z toho, že členské státy jsou povinny dodržovat své dřívější smluvní závazky v souladu s článkem 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969, který se týká používání po sobě uzavřených smluv týkajících se téhož předmětu, a v souladu s článkem 307

Smlouvy o ES. Tyto dřívější smluvní závazky zaručují účinné dodržování lidských práv a základních svobod. Druhý nepřipustný důvod kasačního opravného prostředku vychází z toho, že v judikatuře Soudního dvora existuje zásada výkladu „rozšířené pravomoci“, podle které Soudní dvůr již připustil svou pravomoc nad rámec znění Smlouvy.

Závěry Soudního dvora

- 29 Podle čl. 48 odst. 2 jednacího řádu nelze Soudu nové důvody předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.
- 30 Umožnit účastníkovi řízení, aby vznesl žalobní důvod, který nevznesl u Soudu, poprvé až před Soudním dvorem, znamená umožnit mu, aby předložil Soudnímu dvoru, jehož pravomoc ve věci kasačního opravného prostředku je omezena, spor v širším rozsahu než spor, který projednával Soud. V rámci opravného prostředku je příslušnost Soudního dvora omezena na posouzení právního řešení žalobních důvodů a důvodů na obranu projednávaných u Soudu prvního stupně (viz rozsudek ze dne 1. června 1994, Komise v. Brazzelli Lualdi a další, C-136/92 P, Recueil, s. I-1981, body 58 a 59).
- 31 V projednávané věci je namístě konstatovat, že důvody kasačního opravného prostředku vycházející ze změny znění poznámky pod čarou v příloze společného postoje 2001/931, z dodržování dřívějších smluvních závazků členskými státy a z obecné zásady výkladu týkající se „rozšířené pravomoci“ Soudního dvora nebyly vzneseny navrhovatelem jako žalobní důvody před Soudem.

32 Tyto důvody kasačního opravného prostředku jsou v důsledku toho nepřípustné.

K věci samé

Argumenty účastníků řízení

33 Navrhovatelé tvrdí, že Soud neprávem prohlásil, že nemá pravomoc přezkoumat jejich žalobu na náhradu škody.

34 Unie je společenstvím práva, které ctí podle čl. 6 odst. 2 EU právo na účinný opravný prostředek uvedené v článku 13 EÚLP, jakož i právo na soud stanovené článkem 6 téže Úmluvy.

35 Rada kromě toho svým prohlášením týkajícím se práva na náhradu škody uznala, že každý omyl při vyhotovení seznamu v příloze společného postoje 2001/931 představuje její pochybení a zakládá právo na náhradu škody. Tímto prohlášením Rada potvrdila, že toto právo musí náležet osobám, skupinám a entitám, na které se jako na navrhovatele vztahuje článek 4 společného postoje 2001/931 za stejných podmínek jako osobám, skupinám a entitám zapsaným do seznamu v příloze nařízení č. 2580/2001, nebo na které se vztahuje článek 3 uvedeného společného postoje, které se mohou obrátit na Soud, jestliže jsou uvedeny v aktech přijatých na základě Smlouvy o ES. Navrhovatelé se v tomto ohledu odvolávají na usnesení předsedy Soudu ze dne 15. května 2003, Sison v. Rada (T-47/03 R, Recueil, s. II-2047).

- 36 Vzhledem k tomu, že akt zakládající tvrzenou škodu byl aktem Rady přijatým společně všemi členskými státy, není kromě toho možné podat žalobu na náhradu škody k vnitrostátním soudům, které nejsou příslušné o ní rozhodnout, protože odpovědnost členských států je nedělitelná.
- 37 Kromě toho je uplatňováno, že rozhodnutí Rady 2003/48/SVV ze dne 19. prosince 2002 o uplatnění zvláštních opatření v oblasti policejní a soudní spolupráce v boji proti terorismu v souladu s článkem 4 společného postoje 2001/931 (Úř. věst. 2003, L 16, s. 68; Zvl. vyd. 19/06, s. 87) ve svém osmém bodě odůvodnění uvádí, že „[t]oto rozhodnutí ctí základní práva a dodržuje zásady uznané článkem 6 Smlouvy o Evropské unii. Žádnou část tohoto rozhodnutí nelze vykládat jako povolení porušení právní ochrany poskytované podle vnitrostátního práva osobám, skupinám a subjektům [entitám] vyjmenovaným v příloze společného postoje 2001/931/SZBP“.
- 38 Prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody, objasněné osmým bodem odůvodnění rozhodnutí 2003/48, jakož i čl. 6 odst. 2 EU představují ve svém celku pevný právní základ k tvrzení o tom, že soud Společenství je pravomocný. Soud se tedy v napadeném usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když prohlásil, že nemá pravomoc rozhodnout o nárocích na náhradu škody uplatněných navrhovatelů.
- 39 Navrhovatelé kromě toho tvrdí, že Rada za účelem boje proti terorismu přijala vícero textů na rozdílných právních základech s cílem zbavit určité kategorie osob, skupin a entit práva na účinný procesní prostředek.

- 40 Rada tvrdí, že kasační opravný prostředek je neopodstatněný. Soud měl právem za to, že v rámci hlavy VI Smlouvy o EU není upravena žaloba na náhradu škody. Protože není dotčen akt přijatý v rámci Evropského společenství, ale akt přijatý na základě ustanovení, která upravují Unii, nemůže být podána žaloba na náhradu škody na základě článku 288 ES. Rada na podporu svého tvrzení uplatňuje rozsudek ze dne 26. listopadu 1975, *Grands moulins des Antilles v. Komise* (99/74, Recueil, s. 1531, bod 17).
- 41 Osmý bod odůvodnění rozhodnutí 2003/48 se vztahuje pouze na právní ochranu poskytovanou „podle vnitrostátního práva“, a nikoliv podle práva Společenství. Ani tento text, ani prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody neumožňují soudu Společenství, aby rozhodl o žalobě navrhovatelů na náhradu škody, která není stanovena ve Smlouvě o EU.
- 42 Španělské království uvádí, že činnosti Gestoras Pro Amnistía byly prohlášeny za protiprávní usnesením centrálního vyšetřovací soudu č. 5 Audiencia Nacional v Madridu ze dne 19. prosince 2001. J. M. Olano Olano, který již byl španělskými soudy několikrát odsouzen, zejména za držení zbraní, střeliva nebo výbušnin, byl předmětem mezinárodního zatykače vydaného stejným centrálním vyšetřovacím soudem a byl dne 3. prosince 2001 zatčen francouzskou policií, předán španělským orgánům a následně uvězněn v Madridu. Pokud jde o J. Zelarain Errastiho, který byl zatčen dne 31. října 2001 z důvodu svých činností v Gestoras Pro Amnistía, tento byl španělskými soudy obviněn v řízení proti tomuto sdružení a v jiném řízení z důvodu příslušnosti k teroristické organizaci
- 43 Ohledně věci samé sdílí Španělské království názor Rady. Kasační opravný prostředek nepřináší žádný poznatek, který by mohl zpochybnit legalitu napadeného usnesení.

Závěry Soudního dvora

— K důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU

⁴⁴ Z článku 46 EU vyplývá, že ustanovení Smlouvy o ES a o ESAE, která se týkají pravomocí Soudního dvora, se vztahují na hlavu VI Smlouvy o EU pouze „za podmínek stanovených v článku 35 EU“.

⁴⁵ Toto posledně uvedené ustanovení stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc ve třech případech. Zaprvé, podle odstavce 1 článku 35 EU má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv uzavřených podle hlavy VI Smlouvy o EU, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení. Zadruhé, odstavec 6 rovněž stanoví, že Soudní dvůr je příslušný přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí na základě žalob podaných členským státem nebo Komisí Evropských společenství pro nepřislusnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o EU nebo právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci. Konečně, odstavec 7 stanoví, že Soudní dvůr je příslušný rozhodovat o všech sporech mezi členskými státy o výklad nebo použití právních aktů přijatých podle čl. 34 odst. 2 EU, které Rada nevyřeší do šesti měsíců od jejich předložení jedním z jejích členů.

⁴⁶ Článek 35 EU naproti tomu Soudnímu dvoru nepřiznává žádnou pravomoc rozhodovat o jakékoliv žalobě na náhradu škody.

47 Kromě toho čl. 41 odst. 1 EU neuvádí mezi články Smlouvy o založení Evropského společenství, které se použijí na oblasti uvedené v hlavě VI Smlouvy o Evropské unii, čl. 288 druhý pododstavec ES, podle kterého Společenství nahradí v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce, ani článek 235 ES, podle kterého má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody podle čl. 288 druhého pododstavce ES (viz obdobně rozsudek ze dne 15. března 2005, Španělsko v. Eurojust, C-160/03, Sb. rozh. s. I-2077, bod 38).

48 Z uvedeného vyplývá, že se Soud nedopustil ve svém usnesení nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl, že v rámci hlavy VI Smlouvy o EU není stanovena žádná žaloba na náhradu škody. Důvod kasačního opravného prostředku musí být v důsledku toho zamítnut.

— K důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z práva na účinnou soudní ochranu

49 Navrhovatelé před Soudem rovněž uplatnili dodržování základních práv, a obzvláště práva na účinnou soudní ochranu vyplývajícího z čl. 6 odst. 2 EU. V zásadě uplatňují, že nedisponují žádným prostředkem pro zpochybnění zápisu Gestoras Pro Amnistía do seznamu v příloze společného postoje 2001/931 a že napadené usnesení zasahuje do jejich práva na účinnou soudní ochranu.

- 50 Je pravda, že pokud jde o Unii, smlouvy zavedly systém procesních prostředků, ve kterých jsou pravomoci Soudního dvora v rámci hlavy VI Smlouvy o Evropské unii na základě článku 35 EU omezenější nežli pravomoci na základě Smlouvy o ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. června 2005, Pupino, C-105/03, Sb. rozh. s. I-5285, bod 35). Tyto pravomoci jsou ostatně ještě užší v rámci hlavy V. I když je jisté možné si představit jiný systém procesních prostředků, a zejména jiný režim mimosmluvní odpovědnosti, než je režim zavedený smlouvami, je věcí členských států, aby v souladu s článkem 48 EU případně v současnosti platný systém změnily.
- 51 Navrhovatelé nicméně nemohou právoplatně tvrdit, že jsou zbaveni veškeré soudní ochrany. Jak vyplývá z článku 6 EU, Unie je založena na zásadách právního státu a dodržuje základní práva jako obecné zásady práva Společenství. Z toho vyplývá, že orgány podléhají přezkumu souladu svých aktů se smlouvami a obecnými právními zásadami stejně jako členské státy, když provádějí právo Unie.
- 52 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že článek 34 EU stanoví, že Rada může přijímat akty různé povahy a dosahu. Podle čl. 34 odst. 2 písm. a) EU může Rada „zaujímat společné postoje vymezující přístup Unie k určité otázce“. Společný postoj zavazuje členské státy, aby s ním dosáhly souladu podle zásady loajální spolupráce, která zejména znamená, že členské státy přijímají veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění svých závazků, které vyplývají z práva Evropské unie (viz výše uvedený rozsudek Pupino, bod 42). Článek 37 EU tak stanoví, že členské státy zastávají společné postoje „v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní“. Nicméně společný postoj nemá mít sám o sobě právní účinek ve vztahu k třetím osobám. Proto mohou být v systému zavedeném hlavou VI Smlouvy o EU předmětem žaloby na neplatnost k Soudnímu dvoru pouze rámcová rozhodnutí a rozhodnutí. Pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, jak je vymezena odst. 1 čl. 35 EU, se na společné postoje

rovněž nevztahuje, ale omezuje se na ověření platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv uzavřených podle hlavy VI, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení.

53 Tím, že nestanoví možnost vnitrostátních soudů obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se společného postoje, ale pouze s otázkou týkající se aktů uvedených v čl. 35 odst. 1 EU, tento článek považuje za akty, jež mohou být předmětem takové předběžné otázky, všechna ustanovení, která jsou přijata Radou a vyvolávají právní účinky ve vztahu k třetím osobám. Jelikož řízení, které umožňuje Soudnímu dvoru rozhodnout o předběžné otázce, směřuje k zajištění dodržování práva při výkladu a uplatňování Smlouvy, bylo by v rozporu s tímto cílem vykládat čl. 35 odst. 1 EU restriktivně. Možnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou musí tedy náležet ve vztahu ke všem ustanovením přijatým Radou, bez ohledu na jejich povahu nebo formu, která vyvolávají právní účinky ve vztahu k třetím osobám (viz obdobně, rozsudky ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada*, zvaný „AETR“, 22/70, Recueil, s. 263, body 38 až 42; a ze dne 20. března 1997, *Francie v. Komise*, C-57/95, Recueil, s. I-1627, bod 7 a následující).

54 V důsledku toho musí být možné, aby společný postoj, který by měl na základě svého obsahu dosah překračující dosah vytyčený Smlouvou o EU pro tento typ aktů, podléhal přezkumu Soudního dvora. Proto vnitrostátní soud rozhodující o sporu, v němž by incidenčně vyvstala otázka ohledně platnosti nebo výkladu společného postoje přijatého na základě článku 34 EU, jak je tomu v projednávaném případě, co se týče části společného postoje 2001/931 a v každém případě jeho článku 4, jakož i jeho přílohy, a který by měl vážnou pochybnost o otázce, zda tento společný postoj ve skutečnosti nevyvolává právní účinky ve vztahu k třetím osobám, by mohl požádat Soudní dvůr, aby rozhodl o předběžné otázce za podmínek stanovených v článku 35 EU. Bylo by pak věcí Soudního dvora, aby případně určil, že společný postoj vyvolává právní účinky ve vztahu k třetím osobám, aby mu vrátil jeho opravdovou kvalifikaci a rozhodl o předběžné otázce.

55 Soudní dvůr by měl mít rovněž pravomoc přezkoumat legalitu takových aktů, podal-li členský stát nebo Komise žalobu za podmínek stanovených v čl. 35 odst. 6 EU.

56 Konečně je namístě připomenout, že je věcí členských států, a zejména jejich soudů vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní pravidla upravující podání žaloby takovým způsobem, který umožňuje fyzickým a právníkům osobám napadnout soudní cestou legalitu všech rozhodnutí a jiných vnitrostátních opatření týkajících se vypracování nebo použití aktu Evropské unie vůči nim a požadovat náhradu případně utrpěné škody.

57 Z toho vyplývá, že navrhovatelé netvrdí opodstatněně, že proti zpochybněnému společnému postoji nemohou v rozporu s požadavky účinné soudní ochrany uplatnit žádný procesní prostředek a že napadené usnesení zasahuje do jejich práva na takovou ochranu. Tento důvod kasačního opravného prostředku musí být v důsledku toho zamítnut.

— K důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení prohlášení učiněného Radou v rozhodnutí 15453/01 ze dne 18. prosince 2001

58 Navrhovatelé uplatnili před Soudem prohlášení učiněné Radou v jejím rozhodnutí 15453/01 ze dne 18. prosince 2001, podle kterého „Rada připomíná v souvislosti s čl. 1 odst. 6 společného postoje o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu a čl. 2 odst. 3 nařízení o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům [entitám] s cílem boje proti terorismu, že veškeré omyly ohledně jmenovaných osob, skupin nebo subjektů [entit] opravňují poškozené k vymáhání škody soudní cestou“.

59 Podle navrhovatelů musí být toto prohlášení vykládáno s ohledem na osmý bod odůvodnění rozhodnutí Rady 2003/48/SVV ze dne 19. prosince 2002 o uplatnění zvláštních opatření v oblasti policejní a soudní spolupráce v boji proti terorismu, podle kterého „[t]oto rozhodnutí ctí základní práva a dodržuje zásady uznané článkem 6 Smlouvy o Evropské unii. Žádnou část tohoto rozhodnutí nelze vykládat jako povolení porušení právní ochrany poskytované podle vnitrostátního práva osobám, skupinám a subjektům [entitám] vyjmenovaným v příloze společného postojů 2001/931/SZBP“.

60 Z ustálené judikatury Soudního dvora nicméně vyplývá, že takové prohlášení nepostačuje k vytvoření právního prostředku, který není stanoven použitelnými texty, a že mu proto nemůže být přiznán žádný právní dosah ani nemůže být použito pro výklad práva vyplývajícího ze Smlouvy o EU, pokud, jako je tomu v projednávaném případě, obsah prohlášení nenachází žádné vyjádření v textu dotčeného ustanovení (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 26. února 1991, Antonissen, C-292/89, Recueil, s. I-745, bod 18; ze dne 29. května 1997, VAG Sverige, C-329/95, Recueil, s. I-2675, bod 23, a ze dne 24. června 2004, Heidelberger Bauchemie, C-49/02, Sb. rozh. s. I-6129, bod 17).

61 V důsledku toho se Soud v napadeném usnesení nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že prohlášení Rady v jejím rozhodnutí 15453/01 ze dne 18. prosince 2001 nepostačuje k tomu, aby přiznalo Soudnímu dvoru pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody v rámci hlavy VI Smlouvy o EU.

- 62 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že se Soud ve svém usnesení nedopustil nesprávného právního posouzení, když prohlásil, že zjevně nemá pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody směřující k náhradě újmy případně způsobené navrhovatelům zápisem Gestoras Pro Amnistía do seznamu v příloze společného postoje 2001/931, jak je aktualizován společnými postoji 2002/340 a 2002/462.
- 63 Vzhledem k tomu, že žádný z důvodů kasačního opravného prostředku není opodstatněný, je třeba kasační opravný prostředek zamítnout.

K nákladům řízení

- 64 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě článku 118 tohoto jednacího řádu, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelé neměli ve věci úspěch, je namíste jim uložit náhradu nákladů řízení.
- 65 V souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem jednacího řádu, který je rovněž použitelný na řízení o kasačním opravném prostředku na základě uvedeného článku 118, členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady. V souladu s tímto ustanovením je proto namíste rozhodnout, že Španělské království ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olanovi a J. Zelarain Errastiovi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.