

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

23. října 2007 *

Ve věci C-403/05,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 16. listopadu 2005,

Evropský parlament, původně zastoupený R. Passosem, jakož i E. Waldherr a K. Lindahl, poté R. Passosem, E. Waldherr a G. Mazzinim, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené C. Tufvesson a A. Bordesem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: francouzština.

podporované:

Španělským královstvím, zastoupeným J. M. Rodríguezem Cárcamem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

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

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. března 2007,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 22. května 2007,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Evropský parlament domáhá zrušení rozhodnutí Komise Evropských společenství, kterým se schvaluje projekt týkající se zabezpečení hranic Filipínské republiky a jeho financování z položky 19 10 02 souhrnného rozpočtu Evropských společenství (Philippine Border Management Project, č. ASIA/2004/016-924) (nezveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie*, dále jen „napadené rozhodnutí“), přijatého k provedení nařízení Rady (EHS) č. 443/92 ze dne 25. února 1992 o finanční a technické pomoci asijským a latinskoamerickým rozvojovým zemím a o hospodářské spolupráci s nimi (Úř. věst. L 52, s. 1 ; Zvl. vyd. 11/18, s. 146), ve znění nařízení Rady (ES) č. 807/2003 ze dne 14. dubna 2003 o přizpůsobení ustanovení týkajících se výborů, které jsou nápomocny Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí, stanovených v právních aktech Rady přijatých konzultačním postupem (jednomyslnost), ustanovením rozhodnutí 1999/468/ES (Úř. věst. L 122, s. 36; Zvl. vyd. 01/04, s. 335, dále jen „nařízení č. 443/92“), jelikož Komise překročila prováděcí pravomoci, které jí byly svěřeny uvedeným nařízením.
- ² Napadené rozhodnutí vzešlo z návrhu na financování předloženého Komisí na schůzi regulativního výboru stanoveného nařízením č. 443/92 ve dnech 17. a 18. listopadu 2004. Jelikož určité členské státy na této schůzi vyjádřily výhrady ohledně zvoleného právního základu, přistoupilo se k projednávání návrhu v písemném řízení, které bylo ukončeno dne 7. prosince 2004 tím, že tento výbor zaujal kvalifikovanou většinou příznivé stanovisko.

- 3 Napadené rozhodnutí bylo přijato dne 21. prosince 2004.

Právní rámec

Nařízení č. 443/92

- 4 Podle článku 1 nařízení č. 443/92:

„Společenství pokračuje ve spolupráci a rozšiřování spolupráce s asijskými a latinskoamerickými rozvojovými zeměmi (dále jen „rozvojové země ALA“), které nejsou signatáři úmluvy z Lomé a nevyužívají výhod politiky spolupráce Společenství se třetími zeměmi Středomoří. Tato spolupráce, která doplňuje pomoc členských států, zahrnuje finanční a technickou rozvojovou pomoc a hospodářskou spolupráci. V této souvislosti Společenství přikládá nejvyšší důležitost podpoře lidských práv, podpoře procesu demokratizace, účinné a spravedlivé veřejné správy, ochraně životního prostředí, liberalizaci trhu a posílení kulturního rozměru prostřednictvím rozšiřování dialogu o politických, hospodářských a sociálních otázkách vedených v oboustranném zájmu.“

- 5 Podle čl. 2 prvního pododstavce tohoto nařízení je „[c]ílem politik Společenství týkajících se rozvoje a spolupráce [...] humánní rozvoj“.

6 Článek 4 nařízení č. 443/92 stanoví:

„Finanční a technická pomoc se přednostně zaměřuje na nejchudší skupiny obyvatelstva a nejchudší země v těchto dvou oblastech prostřednictvím zavádění programů a projektů v kterémkoli odvětví, v němž podpora Společenství může hrát důležitou úlohu. Opatření se zavádějí zejména v oblastech, kde je těžké mobilizovat domácí, hospodářské a lidské zdroje, ale které mají strategický význam buď pro rozvoj příslušných zemí, nebo pro mezinárodní společenství jako celek.“

7 Článek 5 tohoto nařízení upřesňuje:

„Finanční a technická pomoc se zaměřuje zejména na rozvoj venkova a zlepšení úrovně zajištění výživy. [...]

Dlouhodobými prioritami je ochrana životního prostředí a přírodních zdrojů a udržitelný rozvoj. [...]

[...]

Zvláštní pozornost musí být věnována opatřením v boji proti drogám. Spolupráce Společenství s rozvojovými zeměmi ALA za účelem podpory boje proti drogám postoupí na úroveň dialogu v rámci obecnějších souvislostí hospodářského rozvoje producentských zemí a jejich spolupráce s Evropským společenstvím. Tato spolupráce zahrnuje opatření obsahující jak humanitární, tak rozvojovou podporu.

Lidský rozměr rozvoje je přítomen ve všech oblastech činnosti, jak vyplývá z cíle této formy spolupráce.

Kulturní rozměr rozvoje musí být trvalým cílem všech činností a programů, s nimiž je Společenství spojeno.

Podporu je tudíž třeba přidělovat mimo jiné zvláštním projektům rozšiřování demokracie, účinné a spravedlivé veřejné správy a lidských práv.

Navíc je třeba věnovat péči nejen tomu, že [aby] změny přinášené projekty a programy nemají škodlivé vlivy [neměly škodlivý vliv] na postavení a roli žen, ale že jsou [aby byla] naopak přijímána zvláštní opatření[,] nebo dokonce projekty za účelem zvýšení jejich aktivní účasti, na základě rovnosti, ve výrobním procesu a jeho výsledcích, v sociálních činnostech a při rozhodování.

Zvláštní pozornost se rovněž věnuje ochraně dítěte.

Etnickým menšinám je zaručena zvláštní pozornost prostřednictvím opatření určených pro zlepšení jejich životních podmínek při respektování jejich kulturní identity.

Zvláštní pozornost se věnuje demografickým otázkám, zejména otázkám spojeným s růstem počtu obyvatel.

Podpora Společenství rozvojovým projektům a programům musí brát ohled na makroekonomické a odvětvové problémy a upřednostňovat akce, které mají vliv na strukturální uspořádání hospodářství, na rozvoj politiky jednotlivých odvětví a na rozvoj institucí. [...]

Podpora vnitrostátních institucí rozvojových zemí za účelem posílení jejich schopnosti řídit rozvojové politiky a projekty představuje oblast činnosti, která pravděpodobně převeze strategické místo v procesu rozvoje. V této souvislosti je důležitým prvkem udržování vhodného dialogu mezi rozvojovými zeměmi a Společenstvím.

[...]“

8 Podle článku 6 nařízení 443/92:

„Finanční a technická pomoc se poskytne relativně vyspělejším rozvojovým zemím ALA, zejména v těchto oblastech a případech:

— rozvoj demokracie a lidských práv,

— prevence přírodních katastrof a obnova po těchto katastrofách,

- boj proti drogám,
- životní prostředí a přírodní zdroje,
- posilování institucí, zejména orgánů veřejné správy,
- pilotní programy s cílem pomoci neprivilegovaným vrstvám obyvatelstva, zejména ve velkých městských aglomeracích,
- regionální spolupráce a integrace se zvláštním zřetelem k programům regionální spolupráce a integrace umožňujícím vytváření partnerství mezi chudými a relativně rozvinutými zeměmi.“

9 Článek 7 tohoto nařízení stanoví:

„Hospodářská spolupráce vytvořená za účelem pomoci vzájemným zájmům Společenství a jeho partnerských zemí přispívá k rozvoji rozvojových zemí ALA tím, že jim pomáhá budovat jejich institucionální kapacity za účelem vytváření prostředí příznivějšího pro investice a rozvoj a zpřístupnění většiny perspektiv otevřených prostřednictvím růstu mezinárodního obchodu, včetně jednotného evropského trhu, a posílením přítomnosti obchodníků, technologie a know-how ze všech členských států, zejména v soukromém sektoru a v malých a středních podnicích.

Hospodářská spolupráce se zaměří zejména na vytváření atmosféry důvěry prostřednictvím podpory zemí, které sledují makroekonomickou a strukturální politiku otevřenou obchodu a investicím a napomáhající převodu technologií, zejména ochranou práv k duševnímu vlastnictví.“

¹⁰ V souladu s článkem 8 uvedeného nařízení se hospodářská spolupráce uskutečňuje zejména v následujících třech oblastech:

- „1) zlepšování vědeckého a technologického potenciálu a hospodářského, sociálního a kulturního prostředí obecně, prostřednictvím školicích programů a přenosu know-how [...];
- 2) zdokonalování struktury institucí, které musí postupovat společně s užším dialogem s partnery za účelem vytvoření hospodářského, právního, správního a společenského klimatu příznivějšího pro rozvoj;
- 3) podpora podniků například prostřednictvím programů podpory obchodu, školení a technické pomoci, vytváření kontaktů mezi podniky a prostřednictvím programů pro usnadnění spolupráce mezi nimi.

[...]“

11 Podle článku 15 nařízení č. 443/92:

„1. Komise vykonává správu finanční a technické pomoci a hospodářské spolupráce.

2. Komisi je nápomocen výbor.

3. Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se články 5 a 7 rozhodnutí 1999/468/ES.

Doba uvedená v čl. 5 odst. 6 rozhodnutí 1999/468/ES je jeden měsíc.

[...]“

Napadené rozhodnutí

12 Napadené rozhodnutí, vyhotovené v anglickém jazyce, obsahuje dva články.

13 Článek 1 odst. 1 stanoví, že se schvaluje projekt správy filipínských hranic (Philippines Border Management Project, dále jen „projekt“), jak je popsán v příloze uvedeného rozhodnutí (dále jen „popisná příloha“). V odstavci 2 téhož článku je

stanovena nejvyšší částka příspěvku Společenství ve výši 4 900 000 eur, přičemž příspěvek má být financován z položky 19 10 02 souhrnného rozpočtu Společenství na rok 2004.

- 14 Článek 2 napadeného rozhodnutí stanoví prováděcí pravidla a platební kalendář.
- 15 Podle bodu 3.2 popisné přílohy s názvem „Expected results and main activities“ má projekt pomoci filipínským úřadům k dosažení následujících cílů:

„1. Promotion of best international border management standards through review/ validation of ongoing national policies and practices.

2. Intelligence information is efficiently shared among agencies involved in BM [border management] through a linked and secured IT system [...] (analysing and processing the information).

3. Circulation of false identity documents is prevented through increased capacity to detect false documents and public awareness on the importance of holding correct identity documents.

4. Capacity of Border Management senior and technical staff is increased through appropriate training activities (gender and culturally-sensitive).“

- 16 S odkazem na závěry Rady „Obecné záležitosti“ ze dne 22. července 2002 zdůrazňuje bod 1 odůvodnění napadeného rozhodnutí roli Evropské unie v oblasti podpory třetích států při plnění závazků, které pro ně vyplývají z rezoluce 1373 (2001) Rady bezpečnosti Organizace spojených národů ze dne 28. září 2001 (dále jen „rezoluce 1373“).
- 17 Bod 2 odůvodnění tohoto rozhodnutí zmiňuje strategický dokument zpracovaný pro danou zemi na období 2002–2006 pro Filipíny a národní indikativní plán na období 2002–2004 pro tentýž stát, které vyhrazují přednostní místo opatřením namířeným k potírání terorismu. Uvedený bod odůvodnění uvádí, že Komise hodlá zaměřit svou podporu v oblasti boje proti terorismu na správu hranic, zejména na přistěhovalectví a na boj proti financování terorismu.
- 18 Podle bodu 3 odůvodnění uvedeného rozhodnutí „the overall objective of the proposed project is to assist in the implementation of the UNSCR 1373 (2001) in the fight against terrorism and international crime“.
- 19 Podle bodu 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí „the purpose of the project is to contribute to the efforts of the Government of the Republic of the Philippines to enhance border security and management in the Philippines in accordance with international norms and protocols“.

Návrhová žádání účastníků řízení

20 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadené rozhodnutí;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

21 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl žalobu jako nepřijatelnou nebo podpůrně zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
- rozhodl o náhradě nákladů řízení podle práva.

22 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 28. března 2006 bylo povoleno vedlejší účastenství Španělského království v projednávané věci na podporu návrhových žádání Komise.

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastníků řízení

- 23 Komise tvrdí, že žaloba Parlamentu byla podána po uplynutí stanovené lhůty. Domnívá se, že se uvedený orgán s napadeným rozhodnutím mohl účinně seznámit před jeho úředním oznámením dne 9. září 2005 vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí bylo neformálním způsobem oznámeno dopisem odeslaným dne 12. května 2005 zastoupením v Manile sekretariátu výboru Parlamentu pro rozvoj, jakož i při výměně korespondence mezi zaměstnanci právní služby obou orgánů dne 19. července 2005.
- 24 Parlament namítá, že lhůta pro podání žaloby na neplatnost napadeného rozhodnutí, které nebylo zveřejněno a které mu nebylo určeno, počala plynout až ode dne, kdy se s ním plně seznámil, tzn. od úředního přijetí dopisu obsahujícího opis uvedeného rozhodnutí, tedy dne 9. září 2005. Podle Parlamentu nebyly předchozí dopisy dostatečně určité, aby se mohl seznámit s přesným obsahem, jakož i s důvody uvedeného rozhodnutí, a výměna korespondence neformální povahy mezi zaměstnanci obou orgánů nemůže být považována za oznámení napadeného rozhodnutí.
- 25 Španělské království se k přípustnosti žaloby nevyjadřuje.

Závěry Soudního dvora

- 26 Podle čl. 230 pátého pododstavce ES musí být žaloby uvedené v tomto článku podány ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení žalobci nebo ode dne, kdy se o něm žalobce dozvěděl.
- 27 Podle čl. 254 odst. 3 ES se jiné směrnice a rozhodnutí než ty, které se podle odstavců 1 a 2 téhož článku vyhlášují v *Úředním věstníku Evropské unie*, oznamují těm, jimž jsou určeny, a nabývají účinnosti tímto oznámením.
- 28 Je nesporné, že napadené rozhodnutí nebylo vyhlášeno v Úředním věstníku ani oznámeno Parlamentu jako adresátu, takže dvouměsíční lhůta mohla ve vztahu k uvedenému orgánu začít plynout až v den, kdy se s uvedeným rozhodnutím plně seznámil.
- 29 Je tedy třeba určit, k jakému dni se Parlament přesně seznámil s obsahem a důvody napadeného rozhodnutí.
- 30 Nejprve je třeba uvést, že z informací ze spisu vyplývá, že Komise dne 14. prosince 2004 předala Parlamentu stručný přepis schůze regulativního výboru stanoveného nařízením č. 443/92, která se konala ve dnech 17. a 18. listopadu 2004, z něhož vyplývá, že zaujetí stanoviska k návrhu Komise ohledně projektu bylo uvedeným výborem odloženo.

- 31 Otázkami k písemnému zodpovězení ze dne 8. a 10. února 2005 požádali dva členové Parlamentu o další informace ohledně osudu tohoto návrhu.
- 32 Ve svých písemných odpovědích ze dne 14. března a 22. dubna 2005 Komise pouze znovu popsala průběh procesu přijetí uvedeného návrhu, uvedla, že nařízení č. 443/92 představuje právní základ napadeného rozhodnutí, a zopakovala body 3 a 4 odůvodnění tohoto rozhodnutí. Ve svém dopise ze dne 22. dubna 2005 mimoto odkázala na strategický dokument pro zemi Filipíny týkající se období 2002–2006. Žádná z odpovědí však neobsahovala opis napadeného rozhodnutí nebo popisné přílohy.
- 33 Dne 22. května 2005 Parlament, který se dosud přesně neseznámil s obsahem a důvody napadeného rozhodnutí, požádal prostřednictvím svého výboru pro rozvoj o opis uvedeného rozhodnutí Komise.
- 34 Parlament přitom opis napadeného rozhodnutí, bez uvedení data a podpisu, jakož i popisnou přílohu konečně obdržel dne 9. září 2005 až v důsledku zaslání písemné upomínky ze dne 26. srpna 2005.
- 35 Je namístě dodat, že ačkoli Komise tvrdí, že na žádost Parlamentu odpověděla dopisem ze dne 22. června 2005, nepodává žádný důkaz, že uvedený orgán k tomuto datu skutečně obdržel opis napadeného rozhodnutí. Neformální korespondence mezi orgány, na kterou Komise odkazuje, nemůže být v této souvislosti považována za rozhodující. Krom toho Komise nebyla schopna vyvrátit tvrzení Parlamentu, podle kterého informace vyplývající z těchto neformálních kontaktů nebyly dostatečně určité na to, aby mu umožnily přesně se seznámit s obsahem a důvody napadeného rozhodnutí.

- 36 Vzhledem k výše uvedenému je třeba mít za to, že se Parlament s obsahem a důvody napadeného rozhodnutí přesně seznámil až při oznámení úplného textu uvedeného rozhodnutí Komisí dne 9. září 2005.
- 37 V důsledku toho lhůta poskytnutá Parlamentu k podání jeho žaloby počala plynout dne 10. září 2005 a uplynula dne 20. listopadu 2005 při zohlednění lhůty z důvodu vzdálenosti.
- 38 Jelikož žaloba v projednávaném případě došla dne 16. listopadu 2005, byla tedy podána ve stanovené lhůtě.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 39 Na podporu své žaloby Parlament uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z nedostatku příslušnosti Komise k přijetí napadeného rozhodnutí. Jelikož je uvedené rozhodnutí jasně odůvodněno hledisky týkajícími se boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti, Komise totiž překročila rámec vytyčený nařízením č. 443/92, které jí slouží jako základ, a zejména články 7 a 8 uvedeného nařízení, týkajícími se hospodářské spolupráce.
- 40 Rozsah působnosti nařízení č. 443/92 nemůže být rozšířen extenzivním výkladem, jelikož zahrnutí boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti do rozsahu

působnosti uvedeného nařízení předpokládá změnu jeho znění. Parlament v tomto ohledu tvrdí, že Komise předložila návrh s cílem zahrnout do uvedeného nařízení mimo jiné boj proti terorismu, ale že tento pokus nebyl úspěšný.

- 41 Přestože Parlament připouští, že posílení institucionální kapacity spadá do rozvojové spolupráce, má za to, že mezinárodní bezpečnost a boj proti terorismu nemohou být nedílnou součástí institucionální pomoci podle nařízení č. 443/92. Podpora institucí totiž nepředstavuje cíl sám o sobě, ale je nanejvýš nástrojem ke snížení chudoby, a tedy k dosažení cílů politiky rozvojové spolupráce. Boj proti terorismu každopádně nespadá do obecné působnosti Společenství.
- 42 Podpůrně Parlament, coby rozpočtový orgán, tvrdí, že napadené rozhodnutí musí být zrušeno z důvodu nedostatku příslušnosti Komise k tomu, aby přidělila výdaje nezbytné k financování dotčeného projektu. Jednak byl rozpočtový závazek učiněn bez základního právního aktu, který by uvedené výdaje povolil. Dále se jedná o neoprávněné čerpání rozpočtových prostředků v oblasti rozvojové spolupráce v rozporu se zásadou specifikace rozpočtu.
- 43 Komise naproti tomu uplatňuje, že neexistence výslovné zmínky o boji proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti v nařízení č. 443/92 nemůže mít za následek protiprávnost napadeného rozhodnutí, jak je vytýkána Parlamentem. Případným nedostatečným odůvodněním tohoto rozhodnutí totiž není dotčena jeho platnost. Podle Komise je třeba rozlišit mezi cílem deklarovaným napadeným rozhodnutím, který spočívá v podpoře provádění rezoluce 1373, a jeho zvláštním účelem, kterým je podpora – prostřednictvím pomoci se správou hranic – posilování institucí, který je výslovně stanoven v člancích 5 a 6 nařízení č. 443/92.

- 44 Cíl sledovaný projektem uskutečněným napadeným rozhodnutím se podle Komise neomezuje pouze na boj proti terorismu, ale směřuje rovněž k potírání obchodu s omamnými látkami, jakož i obchodu s lidmi. Z tohoto důvodu má projekt kladný dopad v oblasti vnitřní bezpečnosti, zejména v oblasti cestovního ruchu. Komise dodává, že projekt přispívá k vytvoření podmínek příznivějších pro hospodářský rozvoj a investice, a že tedy rovněž spadá do rámce článků 7 a 8 nařízení č. 443/92.
- 45 Komise, která se opírá o obecný rámec a o vývoj rozvojové politiky v posledních letech, dále vysvětluje, že posilování institucí, což představuje jeden z horizontálních aspektů nezbytných pro udržitelný rozvoj, je nadále nedílnou součástí politik spolupráce Společenství. Toto zjištění vyplývá rovněž ze znění článků 177 ES a 181a ES, přičemž výrazy v nich použité ukazují, že pomoc může být poskytnuta v oblastech, které nejsou výslovně zmíněny, jako zejména odminování nebo vyřazování lehkých zbraní.
- 46 I když Komise uznává, že nedisponuje autonomní působností v oblasti boje proti terorismu, zdůrazňuje, že nařízení č. 443/92 představuje finanční nástroj globální politiky, takže při určování jeho rozsahu působnosti je třeba prokázat určitou pružnost a zohlednit zejména obecný politický rámec.
- 47 Podpůrně Komise tvrdí, že vzhledem k právnímu základu nařízení č. 443/92, totiž článku 235 Smlouvy o ES (nyní článek 308 ES), musí být uvedené nařízení vykládáno extenzivně.

- 48 Podle Španělského království musí být prováděcí pravomoci Komise posouzeny s přihlédnutím k široké posuzovací pravomoci přiznané orgánům Společenství judikaturou Soudního dvora v oblastech, které vyžadují komplexní hospodářské analýzy. Konkrétněji má za to, že napadené rozhodnutí spadá do rozsahu působnosti nařízení č. 443/92, jelikož jednak přispívá k posilování institucionálního systému státu, který je příjemcem, což je oblast výslovně zmíněná v článku 8 uvedeného nařízení, a jelikož dále tím, že vytváří určitou míru vnitřní bezpečnosti, přispívá k hospodářskému a sociálnímu rozvoji uvedeného státu. Tento závěr je utvrzen skutečností, že nařízení č. 443/92 mezi svými cíli uvádí opatření vztahující se ke zvýšení bezpečnosti, jako je boj proti drogám. Vzhledem k tomu, že uvedené nařízení uvádí sledované cíle demonstrativně, umožňuje, aby bylo prostřednictvím pružného výkladu přizpůsobeno vývoji mezinárodního společenství zahrnutím boje proti terorismu a dodržování závazků vyplývajících z rezoluce 1373 mezi svoje cíle, přičemž tyto cíle navíc nejsou neslučitelné s opatřeními rozvojové politiky a politiky hospodářské spolupráce Společenství.

Závěry Soudního dvora

- 49 Úvodem je třeba připomenout, že v souladu s čl. 7 odst. 1 druhým pododstavcem ES mohou orgány Společenství jednat pouze v mezích působnosti, kterou jim svěřuje Smlouva (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Parlament v. Rada, C-93/00, Recueil, s. I-10119, bod 39, a ze dne 14. dubna 2005, Belgie v. Komise, C-110/03, Sb. rozh. s. I-2801, bod 57).
- 50 Podle čl. 202 třetí odrážky ES k dosažení cílů vytyčených Smlouvou a za podmínek jí vymezených Rada Evropské unie svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto

pravomocí a může si rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo.

- 51 V rámci těchto pravomocí, jejichž meze se posuzují zejména podle základních obecných cílů dotčené právní úpravy, je Komise oprávněna k přijetí veškerých prováděcích opatření nezbytných nebo užitečných k provedení základní právní úpravy, pokud s ní nejsou v rozporu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 17. října 1995, *Nizozemsko v. Komise*, C-478/93, Recueil, s. I-3081, body 30 a 31, jakož i ze dne 19. listopadu 1998, *Portugalsko v. Komise*, C-159/96, Recueil, s. I-7379, body 40 a 41).
- 52 V projednávaném případě Rada podle vlastního znění článku 15 nařízení č. 443/92 svěřila Komisi pravomoc vykonávat správu finanční a technické pomoci, jakož i hospodářské spolupráce s rozvojovými zeměmi Latinské Ameriky a Asie. Komise přijala napadené rozhodnutí na základě této prováděcí pravomoci.
- 53 Jak vyplývá z bodů odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně jako z popisné přílohy, musí projekt přispět ke snahám Filipínské republiky o zvýšení bezpečnosti a zlepšení správy jejích hranic v souladu s rezolucí 1373, která sleduje cíl potírání terorismu a mezinárodní trestné činnosti.
- 54 Za tímto účelem je projekt určen k uskutečnění konkrétních opatření ve čtyřech oblastech týkajících se správy hranic, totiž v oblasti optimalizace správních metod, vytvoření informačního systému, kontroly dokladů totožnosti, jakož i školení dotčených zaměstnanců.

- 55 Aby bylo možno rozhodnout o žalobě Parlamentu, je tedy třeba určit, zda takový cíl, jako je cíl sledovaný napadeným rozhodnutím, týkající se boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti, spadá do rozsahu působnosti nařízení č. 443/92.
- 56 Články 177 ES až 181 ES, vložené Smlouvou o EU a týkající se spolupráce s rozvojovými zeměmi, mají zajisté za cíl nejen udržitelný hospodářský a sociální rozvoj těchto zemí, jejich hladké a postupné zapojení do světového hospodářství, jakož i boj proti chudobě, ale také rozvoj a upevňování demokracie a právního státu, jakož i zachovávání lidských práv a základních svobod, při dodržení závazků přijatých v rámci Organizace spojených národů a ostatních mezinárodních organizací.
- 57 Navíc, ze společného prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasjedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie s názvem „Evropský konsensus“ (Úř. věst. 2006, C 46, s. 1) vyplývá, že udržitelný rozvoj a odstraňování chudoby nejsou možné bez míru a bezpečnosti a že sledování cílů nové rozvojové politiky Společenství se nutně prolíná s podporou demokracie a dodržování lidských práv.
- 58 Zákodárce Společenství proto rozhodl při zrušení nařízení č. 443/92 nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, s. 41), posílit rámec rozvojové politiky za účelem jejího zefektivnění. Z tohoto důvodu zavádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o zřízení nástroje stability (Úř. věst. L 327, s. 1) pomoc Společenství, která je doplňková ve vztahu k pomoci poskytované na základě nástrojů vnější pomoci a kterou přispívá zejména k prevenci v oblasti zranitelnosti dotčených států. V souladu se šestým bodem odůvodnění tohoto posledně uvedeného nařízení je

třeba zohlednit prohlášení Evropské rady o boji proti terorismu ze dne 25. března 2004, ve kterém Evropská rada požaduje, aby byly cíle boje proti terorismu začleněny do programů vnější pomoci. Podle čl. 4 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení je Komise napříště oprávněna vykonávat správu technické a finanční spolupráce v oblasti posílení kapacit orgánů, které zasahují v boji proti terorismu i organizované trestné činnosti, přičemž jsou prioritou zejména podpůrná opatření týkající se vypracování a posilování právních předpisů směřujících proti terorismu, právních předpisů v celní oblasti a v oblasti přistěhovalectví.

59 Nic to však nemění na tom, že je nesporné, že nařízení č. 443/92 žádnou výslovnou zmínku o boji proti terorismu nebo mezinárodní trestné činnosti neobsahuje. Z téhož důvodu je důležité zdůraznit, že návrh na změnu nařízení č. 443/92 předložený Komisí v roce 2002 [KOM(2002) 340 konečný ze dne 2. července 2002], který měl do rozsahu působnosti uvedeného nařízení vložit, mimo jiné, boj proti terorismu, neuspěl.

60 Komise má nicméně za to, že napadené rozhodnutí mohlo být platně přijato na základě nařízení č. 443/92, jelikož projekt přímo přispívá k posílení institucionální kapacity dotčené země a tato oblast činnosti je výslovně uvedena jak v člancích 5 a 6 uvedeného nařízení, které se týkají finanční a technické pomoci, tak v člancích 7 a 8 téhož nařízení, které se týkají hospodářské spolupráce.

61 V tomto ohledu, pokud jde o finanční a technickou pomoc, z článku 5 nařízení č. 443/92 vyplývá, že podpora vnitrostátních institucí rozvojových zemí představuje nikoliv cíl sám o sobě, ale je nástrojem k posílení jejich schopnosti řídit rozvojové politiky a projekty v oblastech, kterým uvedené nařízení přiznává zvláštní význam, totiž zejména v oblastech venkova, zajištění výživy, ochrany životního prostředí, boje

proti drogám, v souvislosti s kulturním rozměrem rozvoje, ochranou dítěte a demografickými otázkami. Nelze přitom mít za to, že posilování správní kapacity orgánů pověřených správou hranic za účelem boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti spadá do jedné z oblastí činnosti, na které se vztahuje uvedené nařízení.

62 Pokud jde o článek 6 nařízení č. 443/92 v rozsahu, ve kterém má za cíl poskytnout relativně vyspělejší zemím finanční a technickou pomoc uvedenou v článku 5 ve zvláštních oblastech a případech, zejména v oblasti posilování institucí veřejné správy, vyplývá z třetí věty článku 1 uvedeného nařízení, že tato pomoc musí přispívat k posílení cílů vyjmenovaných tímto ustanovením. V důsledku toho nepředstavuje ani posilování institucí uvedené v článku 6 nařízení č. 443/92 v souvislosti s finanční a technickou pomocí, která je v tomto ustanovení upravena, cíl sám o sobě.

63 Komise nemůže argumentovat ani skutečností, že projekt směřuje ke zvýšení stability a vnitřní bezpečnosti Filipínské republiky.

64 Je pravdou, že správa hranic může v zásadě zvýšit stabilitu a vnitřní bezpečnost dotčené země tím, že umožňuje zlepšit kontrolu zejména v oblasti obchodu se zbraněmi nebo s omamnými látkami, jakož i v oblasti obchodu s lidmi, což jsou činnosti, které nepopíratelně představují vážné překážky hospodářského a sociálního rozvoje. Je však nutno konstatovat, že nejenže nařízení č. 443/92 neobsahuje žádnou zmínku o vnitřní stabilitě a bezpečnosti, ale dále, že neexistují žádné známky umožňující učinit závěr, že by tyto cíle byly implicitně sledovány uvedeným nařízením, které ve svém sedmém bodě odůvodnění mezi novými prioritami stanoví životní prostředí, lidský rozměr rozvoje a hospodářskou spolupráci v oboustranném zájmu.

65 V rozporu s tím, co tvrdí Komise, nemá význam skutečnost, že na základě nařízení č. 443/92 snad byla přijata rozhodnutí obdobná napadenému rozhodnutí ani že uvedené nařízení zahrnuje oblasti, jako je boj proti drogám, jejichž dopad na vnitřní stabilitu a bezpečnost dotčené země je srovnatelný s dopadem, který má boj proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti. Jednak je totiž třeba prováděcí pravomoci Komise posoudit s přihlédnutím k charakteristickým prvkům každého rozhodnutí, které v projednávané věci neumožňují odůvodnit přijetí napadeného rozhodnutí na základě článků 5 a 6 nařízení č. 443/92, a dále je na rozdíl od boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti boj proti drogám výslovně uveden v člancích 5 a 6 uvedeného nařízení.

66 Pokud jde o posilování institucí v oblasti hospodářské spolupráce, kterého se dovolává Komise, vyplývá z článků 7 a 8 nařízení č. 443/92, že hospodářská spolupráce má přispět k vytváření hospodářského, právního a sociálního prostředí příznivějšího pro investice a rozvoj. Jelikož v zásadě každá spolupráce může mít dopad na hospodářskou situaci dotčené země v důsledku samotné skutečnosti, že má dojít k financování, musí se projekt posilování institucí k tomu, aby byl způsobilý jako projekt hospodářské spolupráce, vyznačovat existencí přímého vztahu k účelu posilovat investice a rozvoj.

67 V projednávaném případě však, jak zdůraznila generální advokátka v bodech 101 a 102 svého stanoviska, neumožňuje žádná část napadeného rozhodnutí zjistit, jak by mohl cíl sledovaný projektem účinně přispět k vytváření prostředí příznivějšího pro investice a hospodářský rozvoj.

68 Z výše uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí sleduje cíl v oblasti boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti, který překračuje rámec politiky rozvojové

spolupráce sledované nařízením č. 443/92, takže Komise překročila prováděcí pravomoci, které jí byly svěřeny Radou v článku 15 uvedeného nařízení.

69 Napadené rozhodnutí tedy musí být z tohoto důvodu zrušeno.

70 Za těchto podmínek není namístě přezkoumat argument uplatňovaný podpůrně Parlamentem v jeho replice ohledně nedostatku příslušnosti Komise k tomu, aby přidělila výdaje nutné k financování projektu.

K nákladům řízení

71 Podle čl. 69 odst. 2 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 Parlament požadoval náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu ponese Španělské království vlastní náklady řízení.

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

1) Rozhodnutí Komise Evropských společenství, kterým se schvaluje projekt týkající se zabezpečení hranic Filipínské republiky a jeho financování

z položky 19 10 02 souhrnného rozpočtu Evropských společenství (Philippine Border Management Project, č. ASIA/2004/016-924), se zrušuje.

- 2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.