



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. července 2012\*

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika — Nařízení (ES) č. 881/2002 — Nařízení (EU) č. 1286/2009 — Omezující opatření namířená proti osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem — Zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů — Volba právního základu — Články 75 SFEU a 215 SFEU — Vstup Lisabonské smlouvy v platnost — Přechodná opatření — Společné postoje a rozhodnutí SZBP — Společný návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise“

Ve věci C-130/10,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 9. března 2010,

**Evropský parlament**, původně zastoupený E. Perillem a K. Bradleyem, dále A. Auersperger Matičem a U. Rössleinem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

**Radě Evropské unie**, zastoupené M. Bishopem a R. Szostakem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

**Českou republikou**, zastoupenou M. Smolkem a E. Rufferem, jakož i K. Najmanovou, jako zmocněnci,

**Francouzskou republikou**, zastoupenou G. de Berguesem a A. Adamem, jako zmocněnci,

**Švédským královstvím**, zastoupeným A. Falk a C. Meyer-Seitz, jako zmocněnkyněmi,

**Evropskou komisí**, zastoupenou S. Boelaert a M. Konstantinidisem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, A. Prechal, předsedové senátů, A. Rosas (zpravodaj), R. Silva de Lapuerta, K. Schieman, E. Juhász, M. Berger, E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci,

\* Jednací jazyk: angličtina.

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. prosince 2011,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 31. ledna 2012,

vydává tento

### Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropský parlament domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil nařízení Rady (EU) č. 1286/2009 ze dne 22. prosince 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem (Úř. věst. L 346, s. 42, dále jen „napadené nařízení“).

### Právní rámec

- 2 Dne 16. ledna 2002 přijala Rada bezpečnosti OSN (dále jen „Rada bezpečnosti“) rezoluci 1390 (2002), která vymezuje opatření, jež musí všechny státy přijmout vůči Usámovi bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Tato rezoluce ve svých odstavcích 1 a 2 mimo jiné stanoví, že se zachovávají opatření uložená v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) Rady bezpečnosti a v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) uvedené Rady, týkající se zmrazení prostředků. Podle odstavce 3 rezoluce 1390 (2002) měla být tato opatření přezkoumána Radou bezpečnosti dvanáct měsíců po jejich přijetí a na konci této lhůty měla Rada bezpečnosti rozhodnout buď o jejich pokračování, nebo o jejich zdokonalení.
- 3 Vzhledem k tomu, že Rada Evropské unie měla za to, že k provedení této rezoluce jsou nezbytné kroky ze strany Evropského společenství, přijala dne 27. května 2002 na základě článku 15 EU společný postoj 2002/402/SZBP o omezujících opatřeních proti Usámovi bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (Úř. věst. L 139, s. 4). Článek 3 společného postoje 2002/402 zejména stanoví, že se i nadále zachovává v platnosti zmrazení prostředků a jiných finančních aktiv nebo hospodářských zdrojů osob, skupin, podniků a subjektů uvedených v seznamu vypracovaném na základě rezolucí 1267 (1999) a 1333 (2000).
- 4 Téhož dne bylo na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES přijato nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 294). Příloha I tohoto nařízení obsahuje seznam osob, subjektů a skupin, na které se vztahuje zmrazení prostředků uložené článkem 2 tohoto nařízení (dále jen „seznam“).
- 5 Napadené nařízení bylo přijato Radou dne 22. prosince 2009. Toto nařízení je založeno na čl. 215 odst. 2 SFEU a odvolává se na společný návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoký představitel“) a Evropské komise. V návaznosti na rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351), mění nařízení č. 881/2002 tak, že stanovuje postup

zařazování na seznam, který zajišťuje respektování základního práva na obhajobu, a zejména práva být slyšen. Součástí revidovaného postupu je to, že osobě, subjektu, orgánu nebo skupině uvedeným na seznamu jsou sděleny důvody pro jejich zařazení na seznam v souladu s pokyny výboru Rady bezpečnosti zřízeného rezolucí 1267 (1999) (dále jen „Výbor pro sankce“), aby tak dostaly příležitost se k těmto důvodům vyjádřit.

### **Návrhová žádání účastníků řízení**

- 6 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:
  - zrušil napadené nařízení;
  - zachoval jeho účinky do přijetí nového nařízení a
  - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 7 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
  - zamítl žalobu jako neopodstatněnou a
  - uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

### **Řízení před Soudním dvorem**

- 8 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 10. srpna 2010 bylo povoleno vedlejší účastenství České republiky, Dánského království, Francouzské republiky, Švédského království a Komise na podporu návrhových žádání Rady.
- 9 Poté, co se Dánské království svým podáním vzdalo vedlejšího účastenství, byl tento stát usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 2. prosince 2010 vyškrtnut jako vedlejší účastník řízení.

### **K žalobě**

- 10 Na podporu své žaloby na neplatnost vznáší Parlament dva žalobní důvody. V rámci svého prvního a současně hlavního žalobního důvodu Parlament tvrdí, že napadené nařízení je chybně založeno na článku 215 SFEU a že správným právním základem je článek 75 SFEU. Ve svém druhém – podpůrně vzneseném – žalobním důvodu Parlament uvádí, že nebyly dodrženy podmínky pro použití článku 215 SFEU.

*K hlavnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z chybné volby právního základu*

### **Argumentace účastníků řízení**

- 11 V rámci svého prvního žalobního důvodu Parlament tvrdí, že napadené nařízení nemohlo být platně založeno na článku 215 SFEU. Tento žalobní důvod se dále dělí na dvě části, z nichž první se týká cíle a obsahu tohoto nařízení a druhá se týká obecné struktury Smluv.

– K cíli a obsahu napadeného nařízení

- 12 Parlament připomíná, že se volba právního základu aktu Evropské unie musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu. Právní základ napadeného nařízení musí být s ohledem na jeho obsah a předmět totožný s právním základem nařízení č. 881/2002 přijatého na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES. Avšak vzhledem k tomu, že v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 byly tyto články zrušeny nebo již nejsou použitelné, je podle názoru Parlamentu správným právním základem článek 75 SFEU týkající se předcházení terorismu a souvisejícím činnostem.
- 13 Co se týče jeho obsahu, napadené nařízení se podle tvrzení Parlamentu omezuje z velké části na přeformulování nebo upřesnění ustanovení nařízení č. 881/2002 nebo na usnadnění jeho použitelnosti, aniž jakkoli mění povahu jeho obsahu. Jediná skutečně nová hmotněprávní ustanovení jsou podle názoru Parlamentu ta, která se týkají postupu zařazování na seznam. Napadené nařízení má povahu „rámce správních opatření“ ve smyslu článku 75 SFEU, jelikož mění nebo doplňuje právní rámec pro přijetí a použití správních opatření směřujících ke zmrazení finančních prostředků dotčených osob.
- 14 Ohledně cíle napadeného nařízení má Parlament za to, že napadené nařízení usiluje stejně jako nařízení č. 881/2002 o boj proti terorismu a jeho financování, což odpovídá cílům článku 75 SFEU. Toto zjištění potvrzuje podle jeho názoru bod 169 výše citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, který stanoví, že základním cílem a předmětem tohoto posledně uvedeného nařízení je potírání mezinárodního terorismu, konkrétně jeho odstavení od finančních zdrojů zmrazením finančních prostředků a hospodářských zdrojů osob nebo subjektů, které jsou podezřelé z účasti na činnostech s ním spojených. Soudní dvůr navíc podle názoru Parlamentu v bodě 199 uvedeného rozsudku dospěl k závěru, že stanovisko Soudu prvního stupně Evropských společenství, podle něhož uvedené nařízení sleduje některý z cílů, které jsou vytyčeny Smlouvou o EU, ve znění před Lisabonskou smlouvou, v oblasti vnějších vztahů, mezi něž patří společná zahraniční a bezpečnostní politika (dále jen „SZBP“), naráží na samotné znění článku 308 ES.
- 15 Vzhledem k tomu, že nařízení č. 881/2002 nesměřuje k dosažení cílů SZBP, je podle Parlamentu těžko pochopitelné, jak by toho mohlo dosáhnout napadené nařízení, které bylo přijato k zajištění jeho provádění. Parlament zdůrazňuje, že Rada může použít článek 215 SFEU pouze na opatření, která naplňují cíle SZBP, a konkrétně stanoví-li to rozhodnutí, jehož účelem je naplňovat cíle této politiky.
- 16 Podle názoru Parlamentu stanovisko Rady neodpovídá skutkovým okolnostem ani skutečnému stavu věcí, neboť spočívá na rozlišování mezi mezinárodním či „vnějším“ terorismem na straně jedné a terorismem „vnitřním“ na straně druhé. Aby byl boj proti terorismu účinný, musí být mezinárodní povahy. Jediné rozlišování, které lze v této souvislosti činit, je rozlišování mezi vnitrostátními opatřeními proti terorismu na straně jedné a mezinárodními opatřeními proti tomuto jevu na straně druhé. Podle Parlamentu nelze vždy s jistotou určit, zda teroristické aktivity a činnosti s nimi spojené, které jsou prováděny v rámci Unie, představují hrozbu v rámci Unie nebo mimo ni.
- 17 Rada naopak tvrdí, že napadené nařízení vzhledem ke svým cílům a obsahu spadá do oblasti působnosti ustanovení Smluv, která se týkají vnější činnosti Unie, konkrétně oblasti SZBP. Článek 215 SFEU je podle ní správným právním základem tohoto opatření.
- 18 Rada je toho názoru, že uvedené nařízení usiluje stejně jako nařízení č. 881/2002 o boj proti mezinárodnímu terorismu a jeho financování za účelem ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti. Rada v tomto ohledu připomíná znění rezoluce 1390 (2002) a napadeného nařízení, jakož i výše citovaný rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise.

- 19 Obsah napadeného nařízení odpovídá podle názoru Rady tomuto cíli. Článek 7a a článek 7c, které byly tímto nařízením vloženy do nařízení č. 881/2002, potvrzují, že tato nařízení přímo provádějí rozhodnutí Výboru pro sankce o zařazení na seznam a že zavádí systém vzájemného působení mezi tímto výborem, Unií, jakož i osobami a subjekty zařazenými na tento seznam.
- 20 Nařízení č. 881/2002 a napadené nařízení podle názoru Rady vůbec nepatří mezi předpisy týkající se vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v rámci Unie. Tato nařízení upravují otázky, které se netýkají ani kontrol na hranicích, ani vnitřní bezpečnosti nebo uznávání soudních či mimosoudních rozhodnutí.
- 21 Rada tvrdí, že Smlouvy ve znění před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nestanovily žádný specifický právní základ umožňující přijímání opatření, kterými se zmrazují finanční prostředky teroristů, kteří představují hrozbu pro veřejnou bezpečnost v členských státech, tedy teroristů „vnitřních“. Jedinými právními základy pro přijetí takových omezujících opatření byly podle Rady články 60 ES, 301 ES a 308 ES, které se vztahovaly pouze na opatření týkající se „vnějších“ teroristů v rámci vnější činnosti Unie.
- 22 Rada má dále za to, že ze struktury a formulace Smluv ve znění Lisabonské smlouvy vyplývá, že při rozhodování o právním základu omezujícího opatření je třeba vzít v úvahu lokalizaci předpokládané hrozby, jakož i politické cíle osoby nebo skupiny uvedené na seznamu. Článek 75 SFEU již podle ní poskytuje právní základ pro přijetí opatření, kterými se zmrazují finanční prostředky „vnitřním“ teroristům, jako například osobám a skupinám, jejichž jméno označené hvězdičkou je zařazeno na seznam v příloze 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). Naopak, týká-li se hrozba primárně jedné nebo více třetích zemí nebo mezinárodního společenství obecně, je správným právním základem článek 215 SFEU. Rada se domnívá, že je nepřijatelné, aby Unie na základě ustanovení části třetí hlavy V Smlouvy o FEU upravující prostor svobody, bezpečnosti a práva přistoupila ke zmrazení majetku, které by přispělo k bezpečnosti třetí země, aniž směřuje k zajištění vnitřní bezpečnosti.
- 23 Rada podporovaná v meritu Švédským královstvím je dále toho názoru, že tvrzení Parlamentu nebere v potaz případ, kdy se Unie snaží přijmout nebo prosadit v rámci boje proti terorismu jiná omezující opatření, než je zmrazení majetku, jako například zákaz cestování vůči osobám nebo subjektům spojeným s „vnějším“ terorismem.
- 24 Švédské království upřesňuje, že názor Parlamentu vede k tomu, že uplatnění sankcí přijatých v rámci Spojených národů vůči teroristům je založeno na několika rozdílných právních základech týkajících se rozdílných opatření v rámci jednoho a téhož systému sankcí. To podle něj nemohlo být záměrem unijního zákonodárce, a to zejména z toho důvodu, že takový režim by vedl k použití několika rozdílných rozhodovacích postupů v oblasti SZBP a vnitřní politiky Unie.
- 25 Komise vysvětluje, že při návrhu pozměňujícího aktu se opírá o ustanovení, jež byla základem pro přijetí původního aktu. Návrh nařízení Rady pozměňujícího nařízení č. 881/2002, předložený Komisí dne 22. dubna 2009 [COM(2009) 187 final], tedy uváděl jako právní základ články 60 ES, 301 ES a 308 ES. Komise tvrdí, že jelikož byl tento návrh projednáván v Radě dne 1. prosince 2009, musela zkoumat čistě právní a technické dopady vstupu Lisabonské smlouvy v platnost na tento akt. Komise uvádí, že dospěla k závěru schválenému vysokým představitelem, že čl. 215 odst. 2 SFEU pokrývá všechny aspekty článků 60 ES, 301 ES a 308 ES. Tento přístup je podle jejího názoru v souladu se zjištěními učiněnými Soudním dvorem v jeho výše citovaném rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise.
- 26 U účinků uvedeného rozsudku na otázku právního základu Komise zpochybňuje tvrzení Parlamentu, podle kterého nemůže akt založený na článku 308 ES naplňovat cíl SZBP. Podle názoru Komise Soudní dvůr v tomto stejném rozsudku nezpochybnil, že články 60 ES a 301 ES mohly být právním základem pro přijetí opatření Společenství, která sledují cíl SZBP. V případě nařízení č. 881/2002,

Soudní dvůr podle názoru Komise identifikoval druhý základní cíl Společenství, který se váže k fungování společného trhu, aby tak odůvodnil zahrnutí článku 308 ES jakožto třetího právního základu. Kromě toho Soudní dvůr potvrdil, že v případě neexistence spojitosti s vládnoucím režimem třetí země vyžaduje Smlouva o ES, aby omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám byla založena na tomto ustanovení.

- 27 Komise je toho názoru, že články 215 SFEU a 75 SFEU nemohou společně sloužit jako právní základ napadeného nařízení. Podle jejího názoru nelze akt založit na těchto dvou člancích najednou, jestliže tyto zakotvují odlišné podmínky v procedurální a rozhodovací oblasti, včetně použití Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, který je připojen ke Smlouvám o EU a FEU, jakož i použití Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, který je připojen k těmž Smlouvám. Komise zdůrazňuje, že jeden ze zásadních rozdílů mezi články 215 SFEU a 75 SFEU spočívá v nezbytné spojitosti s rozhodnutími týkajícími se SZBP přijatými v zájmu mezinárodního míru a bezpečnosti, a to bez ohledu na přesnou zeměpisnou polohu a dosah předmětné teroristické hrozby. Mají-li být přijata omezující opatření týkající se terorismu podle Smlouvy o FEU v návaznosti na rozhodnutí týkající se SZBP přijaté v návaznosti na rezoluci Rady bezpečnosti, je článek 215 SFEU jediným možným právním základem.

– K obecné struktuře Smluv

- 28 Podle názoru Parlamentu lze při výkladu ustanovení Smluv vzít v úvahu jejich obecnou strukturu a ducha. Tyto aspekty podle něj v daném případě odůvodňují volbu článku 75 SFEU jakožto právního základu napadeného nařízení.
- 29 V první řadě má Parlament za to, že napadené nařízení souvisí s ochranou osob a skupin. Tvrdí, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Unie přijmout opatření týkající se základních práv pouze řádným legislativním postupem nebo se souhlasem Parlamentu. Článek 215 odst. 2 SFEU se podle názoru Parlamentu použije pouze na opatření, která nevyvolávají ve stejném rozsahu otázku týkající se základních práv.
- 30 Dále má Parlament za to, že článek 75 SFEU svěřuje Unii pravomoc k přijetí opatření, která se týkají pohybu kapitálu a plateb, čímž bylo uznáno, že taková opatření mohou mít vliv na řádné fungování vnitřního kapitálového trhu a poskytování finančních služeb. Podle tvrzení Parlamentu Soudní dvůr v bodě 229 výše citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise uznal, že omezující opatření hospodářské povahy mají ze své povahy spojitost s fungováním společného trhu. Mimoto pak samotné nařízení č. 881/2002 odkazuje v bodě 4 odůvodnění na nutnost vyhnout se zejména narušení hospodářské soutěže.
- 31 Zatřetí se Parlament domnívá, že napadené nařízení souvisí s vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Přispívá k potírání zločinnosti a zvláště terorismu a jeho financování, což je jedním z cílů tohoto prostoru, jak vyplývá zejména z čl. 3 odst. 2 SEU.
- 32 Parlament se konečně dovolává chybějící souvislosti mezi napadeným nařízením a SZBP. Podle čl. 24 odst. 1 SEU podléhá SZBP zvláštním pravidlům a postupům. Provádění těchto pravidel a postupů nad rámec jejich působnosti by bylo podle názoru Parlamentu v rozporu s cíli stanovenými v čl. 1 druhém pododstavci SEU a znemožňovalo by národním parlamentům těžit z výhod protokolů o jejich úloze a o používání zásad subsidiarity a proporcionality a zároveň by Parlamentu odeprélo možnost použití řádného legislativního postupu.

- 33 Na podporu svého stanoviska se Parlament odvolává také na bod 235 výše citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že přidání článku 308 ES do právního základu nařízení č. 881/2002 bylo důvodné, neboť to Parlamentu umožnilo účastnit se rozhodovacího procesu ohledně předmětných opatření, která se zvláště zaměřují na jednotlivce, zatímco články 60 ES a 301 ES nepočítají s tím, že by tento orgán měl hrát nějakou roli.
- 34 Parlament uzavírá, že možnost přijmout opatření, která mají přímý vliv na základní práva jednotlivců a skupin, vnitřní trh a potírání zločinnosti, prostřednictvím postupu vylučujícího účast Parlamentu, je v rozporu s unijním právem, přestože pro přijetí opatření v těchto oblastech je předepsaný řádný legislativní postup. Podle tvrzení Parlamentu vyjadřuje Lisabonská smlouva vůli členských států posílit demokratický charakter Unie. Je odpovědí na naléhavou potřebu stanovit parlamentní kontrolu ohledně mechanismu zařazování na seznam. Uznání čl. 215 odst. 2 SFEU za správný právní základ pro taková opatření, jako je napadené nařízení, by v praxi znamenalo zbavení článku 75 SFEU velké části jeho užitečného účinku. Parlament rovněž poznamenává, že tento posledně uvedený článek představuje specifitější právní základ než článek 215 SFEU.
- 35 Rada tvrdí, že argumenty předložené Parlamentem ohledně obecné struktury Smluv nepředstavují relevantní kritéria pro stanovení správného právního základu napadeného nařízení.
- 36 Pravomoci orgánů jsou podle jejího názoru stanoveny Smlouvami a mění se v závislosti na různých oblastech činnosti Unie. Teze Parlamentu by znamenala, že volbu právního základu určují postupy, a nikoli naopak. Proměnlivost úlohy, kterou má Parlament v rámci legislativního postupu, je relevantní pouze ve výjimečných případech. Je tomu tak v případě opatření, které sleduje současně několik cílů, jež jsou nerozlučně spojeny, aniž je jeden vůči druhému vedlejší. Za takových okolností lze podle názoru Rady vzít za základ různé odpovídající právní základy, pokud ovšem nejsou vzájemně neslučitelné. Pro účely určení jejich slučitelnosti je třeba posoudit, zda by kombinace uvedených právních základů mohla zasáhnout do práv Parlamentu. V tomto ohledu Rada odkazuje zejména na rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, Sb. rozh. s. I-8103).
- 37 Rada zdůrazňuje, že volba právního základu unijního aktu se musí zakládat na objektivních skutečnostech, zejména na cíli a obsahu dotčeného aktu. Tato zásada byla podle Rady potvrzena výše citovaným rozsudkem Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise. Soudní dvůr sice v bodě 235 uvedeného rozsudku poukázal na to, že použití článku 308 ES Parlamentu umožňuje účastnit se rozhodovacího procesu, to však nic nemění na tom, že toto zjištění bylo uvedeno pouze pro doplnění hlavního odůvodnění uvedeného rozsudku založeného na cílech Smlouvy o ES.
- 38 Mimoto argument Parlamentu, podle kterého může Unie přijmout opatření týkající se dodržování lidských práv pouze za jeho účasti, je podle názoru Rady popřen čl. 215 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „akty uvedené v tomto článku obsahují nezbytná ustanovení o právních zárukách“. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že akt přijatý na základě uvedeného článku může zasáhnout do základních práv.
- 39 Rada také tvrdí, že cílem článku 215 SFEU je umožnit jí přijmout opatření přímo použitelná na hospodářské subjekty. Toto ustanovení přispívá k zajištění řádného fungování společného trhu.
- 40 V případě vztahu mezi napadeným nařízením a SZBP se Rada odvolává na zvláštní povahu hrozby, kterou představuje Al-Kajdá. Tvrdí, že toto nařízení představuje rámec, v němž Unie provádí povinnosti, které jí přísluší na základě Charty Organizace spojených národů. Podle Rady není nelogické zohlednit za účelem určení správného právního základu cíl rezolucí přijatých Radou bezpečnosti.

- 41 Nakonec Rada uvádí, že Lisabonská smlouva neměla vliv na rozlišování mezi SZBP a prostorem svobody, bezpečnosti a práva. Naopak byl v článku 40 druhém pododstavci SEU zdůrazněn význam jasně stanovené hranice mezi těmito dvěma oblastmi. Pokud by tedy Soudní dvůr rozhodl, že napadené nařízení sleduje cíl týkající se SZBP, byl by podle názoru Rady jediným možným právním základem pro jeho přijetí čl. 215 odst. 2 SFEU.

#### Závěry Soudního dvora

##### – Úvodní poznámky

- 42 Podle ustálené judikatury se výběr právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 34 a citovaná judikatura).
- 43 Jestliže přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek lze identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka jsou pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 35 a citovaná judikatura).
- 44 V případě opatření, které najednou sleduje několik cílů nebo které má několik složek, které jsou nerozlučně spojeny, aniž je jedna vedlejší vůči druhé, Soudní dvůr rozhodl, že pokud jsou použitelná různá ustanovení Smlouvy, musí se takové opatření výjimečně zakládat na různých odpovídajících právních základech (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 36 a citovaná judikatura).
- 45 Soudní dvůr však také rozhodl, a to především v bodech 17 až 21 rozsudku ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, nazvaného „Oxid titaničitý“, (C-300/89, Recueil, s. I-2867), že použití dvojího právního základu je vyloučeno, jsou-li postupy stanovené každým z těchto základů neslučitelné (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 37 a citovaná judikatura).
- 46 I když Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku „Oxid titaničitý“ konstatoval neslučitelnost mezi postupem spolupráce upraveným v jednom ze dvou právních základů, o něž se jednalo v uvedeném rozsudku, a jednomyslným hlasováním po pouhé konzultaci Parlamentu upraveným ve druhém právním základu, právě v kontextu postupu spolupráce, zastával nicméně ve své pozdější judikatuře podobný přístup i v souvislosti s postupem uvedeným v článku 251 ES, zvaným „spolurozhodování“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada, C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, body 58 a 59, jakož i výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, body 76 až 79). Tento přístup je platný i nadále po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, v souvislosti s řádným legislativním postupem.
- 47 I když článek 75 SFEU v projednávaném případě upravuje použití řádného legislativního postupu, který vyžaduje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a plnou účast Parlamentu v tomto postupu, upravuje čl. 215 odst. 2 SFEU pouhé informování Parlamentu. Použití čl. 215 odst. 2 SFEU dále vyžaduje, na rozdíl od článku 75 SFEU, aby bylo nejprve vydáno rozhodnutí v rámci SZBP, tedy rozhodnutí podle kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU, upravující přijetí takových omezujících opatření, jaká jsou uvedena v tomto ustanovení. Přijetí takového rozhodnutí zpravidla vyžaduje jednomyslné hlasování v Radě.
- 48 Tyto rozdíly vedou k neslučitelnosti uvedených postupů.



49 Z výše uvedeného vyplývá, že i za předpokladu, že napadené rozhodnutí sleduje současně více cílů nebo sestává z více složek, které jsou neoddělitelně provázány, aniž je jeden cíl či jedna složka vůči druhému cíli či druhé složce vedlejší, brání rozdíly v postupech použitelných na základě článků 75 SFEU a 215 odst. 2 SFEU možnosti současného použití těchto dvou ustanovení za tím účelem, aby sloužila jako dvojí právní základ takového aktu, jako je napadené nařízení.

– Ke vztahu mezi články 60 ES, 301 ES a 308 ES a články 75 SFEU a 215 SFEU

50 Účastníci řízení se shodují v tom, že právní základ napadeného nařízení musí v zásadě odpovídat právnímu základu nařízení č. 881/2002 přijatému na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES.

51 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že v návaznosti na změny primárního práva, k nimž došlo po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009, se obsah článku 60 ES, týkajícího se omezujících opatření u pohybů kapitálu a plateb, a článku 301 ES, který upravuje pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi, odráží v článku 215 SFEU.

52 Tento posledně uvedený článek zahrnutý do části Smlouvy o FEU upravující vnější činnost Unie totiž tak jako článek 301 ES stanoví pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi. V této souvislosti je třeba uvést, že články 301 ES a 215 odst. 1 SFEU mají podobné znění. Pokud jde o článek 60 ES, který byl použitelný v případech vyjmenovaných v článku 301 ES a který upravoval použití postupu uvedeného v tomto stejném článku, obsahuje čl. 215 odst. 1 SFEU odkaz na finanční vztahy a zahrnuje tak oblasti, které byly dříve upraveny v uvedeném článku 60.

53 Článek 215 odst. 2 SFEU mimoto Radě umožňuje přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům, tedy opatření, která před vstupem v platnost Lisabonské smlouvy vyžadovala, aby součástí jejich právního základu byl také článek 308 ES, jestliže jejich adresáti neměli žádnou vazbu na vládnoucí režim třetí země (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, bod 216).

54 Pokud jde o článek 75 SFEU na jedné straně a o články 60 ES a 301 ES na straně druhé, liší se v kontextu i obsahu. Článek 75 SFEU totiž neupravuje pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi. Tento článek, který je zahrnut do třetí části Smlouvy o FEU, týkající se vnitřních politik a činností Unie, a konkrétně do její hlavy V, nazvané „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“, vymezuje pouze rámec správních opatření týkajících se pohybu kapitálu a plateb, a to za účelem předcházení terorismu a souvisejícím činnostem, jakož i boje proti nim, je-li to nezbytné pro dosažení cílů uvedených v článku 67 SFEU.

– K oblasti působnosti článku 215 SFEU

55 Před určením toho, zda čl. 215 odst. 2 SFEU představuje s ohledem na účel a obsah napadeného nařízení správný právní základ uvedeného nařízení, je třeba posoudit znění článku 215 SFEU, kontext, do něhož toto ustanovení zapadá, jakož i cíle jím sledované, ve vztahu k cílům sledovaným článkem 75 SFEU.

56 Článek 215 SFEU je součástí hlavy IV nazvané „Omezující opatření“, která spadá do páté části Smlouvy o FEU upravující vnější činnost Unie.

57 První odstavec uvedeného článku se týká přijetí opatření nezbytných k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušování hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi. V této souvislosti pak jeho druhý odstavec stanoví, že Rada přijme „omezující opatření vůči fyzickým nebo

právníckým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům“, aniž výslovně odkazuje na boj proti terorismu a aniž omezuje uvedená opatření pouze na opatření, která se týkají pohybu kapitálu a plateb.

- 58 Na rozdíl od článku 75 SFEU navíc čl. 215 odst. 2 SFEU stanoví – jak bylo uvedeno v bodě 47 tohoto rozsudku – že jej lze použít pouze, předvídá-li rozhodnutí přijaté v rámci SZBP přijetí omezujících opatření vůči fyzickým nebo právníckým osobám, skupinám nebo nestátním subjektům. Článek 75 SFEU uvádí, že jej lze použít, je-li to nezbytné pro dosažení cílů uvedených v článku 67, tedy v rámci uskutečňování prostoru svobody, bezpečnosti a práva.
- 59 V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr měl v bodě 195 výše uvedeného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise za to, že bylo vytvořeno propojení mezi akcemi Společenství zahrnujícími hospodářská opatření na základě článků 60 ES a 301 ES a cíli Smlouvy o EU, ve znění před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, v oblasti vnějších vztahů, mezi které patří SZBP. Článek 215 SFEU toto propojení výslovně upravuje, což není případ článku 75 SFEU, který nezakládá žádný vztah s rozhodnutími přijatými v rámci SZBP.
- 60 V případě boje proti terorismu a jeho financování je třeba konstatovat, že článek 215 SFEU neuvádí nic v tom smyslu, že by opatření, jejichž cílem je jejich potírání, přijatá vůči fyzickým nebo právníckým osobám, skupinám nebo nestátním subjektům, nemohla představovat omezující opatření upravená ve druhém odstavci uvedeného článku. V této souvislosti je třeba uvést, že ačkoli článek 60 ES ani článek 301 ES výslovně neodkazovaly na boj proti terorismu, představovala nicméně obě tato ustanovení před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost právní základ pro přijetí omezujících opatření, jejichž cílem je boj proti tomuto jevu (viz v této souvislosti především opatření, jichž se týkal výše citovaný rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise).
- 61 Ačkoli boj proti terorismu a jeho financování mohou spadat pod cíle sledované prostorem svobody, bezpečnosti a práva, tak jak jsou vymezeny především v čl. 3 odst. 2 SEU, odpovídá nicméně cíl, jehož předmětem je boj proti mezinárodnímu terorismu a jeho financování za účelem ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti, cílům ustanovení Smluv, která upravují vnější činnost Unie.
- 62 Článek 21 odst. 2 písm. c) SEU, který spadá do kapitoly 1 obsahující obecná ustanovení o vnější činnosti Unie, jež je součástí hlavy V, totiž stanoví, že „Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze [...] zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů“. Pokud jde konkrétně o SZBP, je třeba poznamenat, že podle čl. 24 odst. 1 prvního pododstavce SEU se „pravomoc Unie v otázkách [SZBP] [...] vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně“.
- 63 Jelikož terorismus představuje hrozbu pro mír a mezinárodní bezpečnost, může být boj proti němu předmětem akcí vedených Unií v rámci SZBP, jakož i opatření přijatých k použití této politiky v rámci vnější činnosti Unie, a zejména předmětem omezujících opatření ve smyslu čl. 215 odst. 2 SFEU.
- 64 Toto tvrzení je podpořeno především obsahem čl. 43 odst. 1 SEU, z něhož vyplývá, že všechny mise spadající pod společnou zahraniční a bezpečnostní politiku „mohou přispívat k boji proti terorismu, včetně podpory třetích zemí v boji proti terorismu na jejich území“.
- 65 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 215 odst. 2 SFEU může představovat právní základ pro omezující opatření a to včetně opatření, jejichž předmětem je potírání terorismu ve vztahu k fyzickým nebo právníckým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům, která byla přijata Unií, pokud rozhodnutí přijmout uvedená opatření zapadá do její akce, kterou uskutečňuje v rámci SZBP.

66 Kromě toho generální advokát v bodě 69 svého stanoviska uvedl, že jelikož články 75 SFEU a 215 odst. 2 SFEU upravují odlišné unijní politiky, jež sledují cíle, které se doplňují, avšak nemají stejnou oblast působnosti, není zjevně možné považovat článek 75 SFEU za právní základ, který je specifitější než čl. 215 odst. 2 SFEU.

– K účelu a obsahu napadeného nařízení

67 Nařízení č. 881/2002, které je pozměněno napadeným nařízením, představuje – jak vyplývá z bodů 3 až 5 tohoto rozsudku – jeden z nástrojů, kterým Unie provedla kroky, o nichž bylo rozhodnuto v rámci Rady bezpečnosti, jejichž cílem je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti [v tomto smyslu viz předposlední věta preambule rezoluce 1390 (2002)], tedy přijetí opatření spočívajících ve zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů vůči osobám a subjektům označeným Výborem pro sankce v seznamu, na jehož převzetí se Unie omezila. V této souvislosti je nesporné, že terorismus zahrnující osoby a subjekty spojené s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem je fenoménem mezinárodního rozsahu.

68 Jak uvedl Soudní dvůr v bodech 169 a 184 výše uvedeného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, je základním cílem a předmětem nařízení č. 881/2002 potírání mezinárodního terorismu. Tento cíl nařízení č. 881/2001 je připomenut v bodě 11 odůvodnění napadeného nařízení, který stanoví, že „[ú]čelem nařízení [...] č. 881/2001 je předcházet teroristickým trestným činům, včetně financování terorismu, a zachovat tak mezinárodní mír a bezpečnost“.

69 Jak zdůraznil samotný Parlament, omezuje se napadené nařízení z velké části na reformulaci nebo upřesnění ustanovení nařízení č. 881/2002 nebo na usnadnění jeho použitelnosti, aniž jakkoli mění povahu jeho obsahu.

70 Z bodů 4 až 9 napadeného nařízení vyplývá, že zapadá do stejných opatření jako nařízení č. 881/2002 a doplňuje jej, jelikož má podle výše uvedeného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise specifitější cíl: zajistit soulad mezi bojem proti mezinárodnímu terorismu a dodržováním základních práv.

71 Za tímto účelem zavádí napadené nařízení postup zařazování na seznam, který zaručuje, že budou respektována základní práva na obhajobu a především právo být vyslechnut. Nařízení č. 881/2002 a napadené nařízení tak spolu se společným postojem 2002/402 zavádějí systém vzájemného působení mezi Výborem pro sankce a Unií.

72 Z výše uvedeného vyplývá, že vzhledem ke svým cílům i k obsahu se napadené nařízení váže k rozhodnutí přijatému Unií v rámci SZBP.

73 V rozporu s tím, co tvrdí Parlament, zahrnutí článku 308 ES do právního základu nařízení č. 881/2002 nemůže tento závěr zpochybnit. I když platí, že jediným právním základem aktu spadajícího pod SZBP nemohl být článek 308 ES, nic to nemění na tom, že tento článek mohl, jak bylo konstatováno v bodě 53 tohoto rozsudku, doplnit právní základ aktu přijatého na základě článků 60 ES a 301 ES, aby pokryl přijetí omezujících opatření, jejichž adresáty jsou fyzické nebo právnické osoby, skupiny nebo nestátní subjekty, které nemají žádnou spojitost s vládnoucím režimem třetí země. Takový doplňující právní základ již přitom není nutný od té doby, co čl. 215 odst. 2 SFEU výslovně umožňuje, aby na jeho základě byla přijata opatření, která mají takové adresáty.

74 Kromě toho nemůže tvrzení Parlamentu, podle něhož nelze rozlišovat mezi potíráním „vnitřního“ terorismu na jedné straně a potíráním terorismu „vnějšího“ na straně druhé, zjevně zpochybnit volbu čl. 215 odst. 2 SFEU jakožto právního základu napadeného nařízení.

- 75 Jak vyplývá z bodu 65 tohoto rozsudku, představuje totiž čl. 215 odst. 2 SFEU vhodný právní základ pro omezující opatření, k jejichž přijetí dochází v návaznosti na rozhodnutí přijaté v rámci SZBP, a to za účelem provádění této politiky ve vztahu k fyzickým nebo právníckým osobám, skupinám nebo nestátním subjektům zapojeným do teroristických činů.
- 76 V projednávaném případě je třeba zdůraznit, že napadené nařízení pozměňuje nařízení č. 881/2002, které představuje – jak bylo konstatováno v bodě 67 tohoto rozsudku – jeden z nástrojů, kterým Unie provedla kroky, o nichž bylo rozhodnuto v rámci Rady bezpečnosti, jejichž cílem je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Jak bylo navíc připomenuto v bodě 72 tohoto rozsudku, váže se napadené nařízení vzhledem ke svým cílům, jakož i obsahu k rozhodnutí přijatému Unií v rámci SZBP.
- 77 Navíc, i když Parlament v souvislosti s druhým žalobním důvodem zpochybňuje skutečnost, že by společný postoj 2002/402 mohl odpovídat rozhodnutí přijatému v rámci SZBP ve smyslu čl. 215 odst. 2 SFEU, nezpochybnil nicméně okolnost, že tento společný postoj, který umožnil přijetí nařízení č. 881/2002 v souladu s články 60 ES a 301 ES, mohl platně vycházet z hlavy V Smlouvy o EU, ve znění před Lisabonskou smlouvou, tedy z hlavy uvedené Smlouvy věnované SZBP.
- 78 Vzhledem k těmto skutečnostem postačí konstatovat, že čl. 215 odst. 2 SFEU představuje správný právní základ pro taková opatření, jako jsou opatření dotčená v projednávané věci, jež jsou určena adresátům zapojeným do teroristických činů, kteří vzhledem ke svým aktivitám ve světě, jakož i s ohledem na mezinárodní dosah hrozby, kterou tyto činy představují, mají podstatný dopad na vnější činnost Unie.
- K dopadu volby mezi články 75 SFEU a 215 SFEU na výsady Parlamentu
- 79 Ačkoli volba mezi články 75 SFEU a 215 SFEU jakožto právního základu pro napadené nařízení má dopad na výsady Parlamentu, jelikož první z těchto ustanovení upravuje provedení řádného legislativního postupu, zatímco na základě druhého z těchto článků je Parlament pouze informován, nemůže být nicméně tato okolnost určující pro volbu právního základu.
- 80 Jak totiž uvádí Rada, není právní základ určen postupy, ale naopak, určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí daného aktu.
- 81 Účast Parlamentu v legislativním postupu je v Unii zajisté odrazem základní demokratické zásady, podle níž se obyvatelstvo účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada, 138/79, Recueil, s. 3333, bod 33, a výše uvedený rozsudek Oxid titaničitý, bod 20).
- 82 Rozdíl mezi články 75 SFEU a 215 SFEU, pokud jde o zapojení Parlamentu, vychází nicméně z rozhodnutí autorů Lisabonské smlouvy přiznat Parlamentu omezenější úlohu u činnostech Unie v rámci SZBP.
- 83 K tvrzení Parlamentu, podle něhož by bylo v rozporu s unijním právem, kdyby bylo možné přijmout opatření, která mají přímý dopad na základní práva jednotlivců a skupin, prostřednictvím postupu vylučujícího účast Parlamentu, je třeba uvést, že povinnost ctít základní práva Unie se v souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vztahuje na všechny orgány, instituce a subjekty Unie. Jak navíc stanoví článek 75 SFEU i čl. 215 odst. 3 SFEU, obsahují akty uvedené v těchto dvou článcích nezbytná ustanovení upravující právní záruky.
- 84 Proto může být takový akt, jako je napadené nařízení, který obsahuje záruky ohledně dodržování základních práv osob uvedených na seznamu, přijat na základě čl. 215 odst. 2 SFEU. Opačné tvrzení, podle něhož může být takový akt přijat pouze na základě článku 75 SFEU, by ostatně zbavil

článek 215 SFEU velké části jeho užitečného účinku; povinnost dodržovat soulad se základními právy totiž zatěžuje rovněž unijní akty provádějící rezoluce Rady bezpečnosti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, body 285, 299 a 326).

- 85 Za těchto podmínek a vzhledem ke všem předchozím úvahám je třeba učinit závěr, že napadené nařízení je správně založeno na čl. 215 odst. 2 SFEU.
- 86 První žalobní důvod musí být proto zamítnut jako neopodstatněný.

*Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedodržení podmínek týkajících se použití článku 215 SFEU.*

- 87 Jelikož napadené nařízení mohlo být platně založeno na článku 215 SFEU, je třeba posoudit argumenty předložené Parlamentem v rámci jeho druhého žalobního důvodu, vycházejícího z nedodržení podmínek týkajících se použití tohoto článku.

Argumentace účastníků řízení

- 88 Druhý žalobní důvod je rozdělen na dvě části. První část se týká nedodržení podmínky týkající se společného návrhu vysokého představitele a Komise a druhá se vztahuje k nepřijetí rozhodnutí v rámci SZBP, které musí předcházet napadenému nařízení.

– K neexistenci návrhu v souladu se Smlouvami

- 89 Podle tvrzení Parlamentu neexistovala v době přijetí napadeného nařízení dne 22. prosince 2009 Komise, která mohla spolu s vysokým představitelem platně předložit společný návrh, jelikož funkční období Komise jmenované v listopadu 2004 skončilo dne 31. října 2009 a nová Komise se ujala své funkce až dne 10. února 2010. Přestože bylo v zájmu kontinuity práce tohoto orgánu přijatelné, aby Komise jmenovaná dne 22. listopadu 2004 pokračovala v plnění některých úkolů, byla její pravomoc omezena na vyřizování běžných záležitostí. Podle názoru Parlamentu neměla Komise zmocnění k přijetí zásadní politické iniciativy měnící právní základ aktu zahrnujícího v sobě ztrátu jeho legislativní povahy a veškerého vlivu Parlamentu a parlamentů členských států.
- 90 Parlament má za to, že nelze tvrdit, že návrh předložený Komisí a vysokým představitelem je pouhým převzetím návrhu předloženého samostatně Komisí dne 22. dubna 2009. Způsob předložení tohoto návrhu navíc nebyl v souladu s úlohou a funkcemi vysokého představitele, jak jsou stanoveny Lisabonskou smlouvou. Podle Parlamentu je nepřípustné, aby společný návrh požadovaný čl. 215 odst. 2 SFEU mohl být nahrazen pouhým schválením ze strany vysokého představitele již existujícího návrhu Komise, který posledně jmenovaná přijala před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Kromě toho musí vysoký představitel odpovědný za SZBP předložený společný návrh náležitě odůvodnit.
- 91 Rada tvrdí, že po skončení funkčního období Komise jmenované v listopadu 2004 dne 31. října 2009, zůstala tato ve funkci až do jmenování nové Komise, aby byla zajištěna nezbytná kontinuita práce orgánu, jak stanoví bod 1 odůvodnění rozhodnutí Evropské rady 2010/80/EU ze dne 9. února 2010 o jmenování Evropské komise (Úř. věst. L 38, s. 7). Parlament podle tvrzení Rady pokračoval během přechodného období od 1. listopadu 2009 do 10. února 2010 v jednání s Komisí, jako by nadále legitimně existovala.

- 92 Rada zdůrazňuje, že napadené nařízení bylo přijato na základě návrhu Komise ze dne 22. dubna 2009, který byl schválen vysokým představitelem dne 14. prosince 2009. Tento návrh zůstal v platnosti i po uplynutí funkčního období Komise dne 31. října 2009. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se změnil pouze postup pro přijetí napadeného nařízení.
- 93 Rada připomíná, že Komise předložila Parlamentu a Radě dne 2. prosince 2009 sdělení [COM(2009) 665 final] o důsledcích vstupu Lisabonské smlouvy v platnost pro probíhající interinstitucionální rozhodovací postupy, obsahující seznam projednávaných návrhů, které Komise předložila před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, a uvádějící pro každý z těchto návrhů důsledky spojené s tímto vstupem v platnost. Návrh nařízení ze dne 22. dubna 2009 předložený Komisí Radě byl zařazen na tento seznam s poznámkou upozorňující, že jeho právní základ se mění z původních článků 60 ES, 301 ES a 308 ES na článek 215 SFEU.
- 94 I když je situace, ve které se nacházela Komise, analogická se situací upravenou v čl. 246 šestém pododstavci SFEU (týkajícím se odstoupení všech členů Komise), neumožňuje judikatura unijních soudů podle názoru Rady učinit závěr, že Komise překročila rámec vyřizování běžných záležitostí. V bodě 96 rozsudku Tribunálu ze dne 6. března 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen v. Komise* (T-228/99 a T-233/99, Recueil, s. II-435), tento soud rozhodl, že rozhodnutí o státních podporách přijaté Komisí po odstoupení všech jejích členů v březnu 1999 není novou politickou iniciativou přesahující tak pravomoci Komise omezené na vyřizování běžných záležitostí. Jestliže tento závěr platí pro nové rozhodnutí přijaté Komisí v rozhodném období, musí být podle Rady *a fortiori* použit v případě, kdy ještě nebyl projednán již existující předchozí návrh. Mimoto vyvstává podle tvrzení Rady otázka, zda bylo vůbec možné uplatnit omezení činnosti na vyřizování běžných záležitostí, stanovené v čl. 201 druhém pododstavci ES, vzhledem k tomu, že Parlament nepřijal návrh na vyslovení nedůvěry Komisi z důvodu její činnosti.
- 95 Podle názoru Rady byl společný návrh vysokého představitele a Komise řádně předložen. Vysoký představitel schválil dne 14. prosince 2009 návrh Komise ze dne 22. dubna 2009. Nebylo nutné ani možné, aby předložil samostatné odůvodnění. Stejně tak nebylo možné, aby činil jednostranné dodatky k odůvodnění uvedenému v bodech tohoto návrhu.

– K neexistujícímu rozhodnutí v rámci SZBP

- 96 Podle Parlamentu neobsahuje napadené nařízení žádný odkaz na rozhodnutí přijaté podle kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU, přestože tak stanoví článek 215 SFEU. Preambule uvedeného nařízení odkazuje podle tvrzení Parlamentu na společný postoj 2002/402, který však není rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení. Společný postoj přijatý před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nelze podle něj přirovnávat k takovému rozhodnutí.
- 97 Argumenty Rady, které se týkají zachování právních účinků uvedeného společného postoje v souladu s protokolem (č. 36) o přechodných ustanoveních, který je připojen k Smlouvě o FEU, EU a ESAE, a v souladu s tím, co tento orgán nazývá „zásadou kontinuity aktů“, nejsou podle názoru Parlamentu relevantní. Podle něj neexistuje žádný článek tohoto protokolu ani žádná zásada unijního práva, které by stanovily, že rozhodnutí přijaté podle kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU lze nahradit společným postojem. Rada opomíjí také skutečnost, že takové rozhodnutí samo o sobě podléhá soudnímu přezkumu z podnětu strany, která je aktivně legitimována, a že Soudní dvůr může Radě dokonce zakázat, aby přijala opatření podle článku 215 SFEU.
- 98 Rada zdůrazňuje, že nařízení č. 881/2202, jemuž předcházelo přijetí společného postoje 2002/402, vymezuje zvláštní ustanovení a postupy vyžadované k provedení zmrazení finančních prostředků. Přestože bylo rozhodnuto o změně uvedeného nařízení v důsledku výše citovaného rozsudku *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* tak, že do něj byla doplněna ustanovení týkající se procesních záruk, nebylo třeba měnit společný postoj 2002/402 ani přijmout za tímto účelem

nové rozhodnutí v rámci SZBP. Pokud již totiž akt spadající pod SZBP, jenž vyžaduje přijetí omezujících opatření, existuje, jelikož nezanikl, nebyl zrušen nebo změněn, pak podle názoru Rady nelze požadovat, že musí být nutně přijato nové rozhodnutí v rámci SZBP podle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU. Takový přístup by popíral zásadu kontinuity aktů stanovenou v článku 9 protokolu (č. 36).

- 99 Rada rovněž tvrdí, že každé změně existujícího nařízení nemusí nutně předcházet přijetí nového rozhodnutí v rámci SZBP jen proto, že osoby a subjekty zařazené na seznam mohou nyní podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutím přijatým v rámci SZBP, která vůči nim stanovují omezující opatření.

#### Závěry Soudního dvora

- 100 V první řadě je v případě neexistence návrhu, který by byl v souladu se Smlouvami, skutečností, že funkční období Komise uplynulo 31. října 2009 a že tato Komise vykonávala své funkce až do 10. února 2010, tedy do jmenování nové Komise v souladu s ustanoveními Lisabonské smlouvy. Napadené nařízení bylo přitom přijato mezi těmito dvěma daty, a to dne 22. prosince 2009.
- 101 Avšak i za předpokladu, že pravomoci Komise po uplynutí jejího funkčního období dne 31. října 2009 byly omezeny na vyřizování běžných záležitostí, mohl uvedený orgán provést u svého návrhu nařízení ze dne 22. dubna 2009 formální změnu týkající se jeho právního základu.
- 102 Jak zdůrazňuje Komise, bylo takové opatření nezbytné k tomu, aby unijnímu zákonodárci umožnilo po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost pokračovat v již probíhajícím postupu.
- 103 V této souvislosti je třeba uvést, že legislativní návrhy Komise, u nichž nebylo možné vzhledem k povaze a dosahu těchto aktů pouze nahradit právní základ novým právním základem, byly podle sdělení ze dne 2. prosince 2009 uvedeného v bodě 93 tohoto rozsudku vzaty zpět a musely být nahrazeny novými návrhy.
- 104 Co se týče tvrzení Parlamentu ohledně nezbytnosti společného návrhu vysokého představitele a Komise, je třeba konstatovat, že se vysoký představitel dne 14. prosince 2009 oficiálně připojil k návrhu nařízení Komise ze dne 22. dubna 2009.
- 105 Článek 215 SFEU přitom předpokládá pouze společný návrh Komise a vysokého představitele, aniž vyžaduje, aby vysoký představitel předložil samostatné odůvodnění nebo doplnil odůvodnění návrhu Komise.
- 106 Zadruhé je v případě neexistence rozhodnutí přijatého v rámci SZBP nezbytné posoudit otázku, zda vzhledem ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohlo být napadené nařízení přijato na základě společného postoje 2002/402, který byl použit jako základ pro nařízení č. 881/2002.
- 107 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle článku 9 protokolu (č. 36) jsou právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů v souladu se Smlouvami.
- 108 Právní účinky společného postoje 2002/402 byly tedy po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zachovány až do jeho zrušení, zániku nebo změny.
- 109 Jak uvedl generální advokát v bodě 102 svého stanoviska, okolnost, že Smlouva o EU již neupravuje přijímání společných postojů, nýbrž rozhodnutí v oblasti SZBP, nemá za následek nicotnost společných postojů přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jinak by totiž byla článku 9 protokolu (č. 36) odňata značná část jeho užitečného účinku.

- 110 Ačkoli se právní rámce těchto dvou kategorií právních aktů neshodují, lze za těchto podmínek považovat společné postoje, které nebyly zrušeny, nezanikly nebo nebyly pozměněny po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, pro účely uplatnění článku 215 SFEU za akty postavené na roveň rozhodnutím přijatým podle kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU, na které uvedený článek odkazuje.
- 111 Druhý žalobní důvod musí být proto zamítnut jako neopodstatněný.
- 112 Vzhledem k tomu, že žádný ze žalobních důvodů vznesených Parlamentem na podporu jeho žaloby není opodstatněný, je třeba tuto žalobu zamítnout.

### **K nákladům řízení**

- 113 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Parlament neměl ve věci úspěch, je důvodné uložit mu náhradu nákladů řízení. Podle odst. 4 prvního pododstavce téhož článku ponese vedlejší účastníci v projednávaném sporu vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Evropskému parlamentu se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Česká republika, Francouzská republika, Švédské království a Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.