



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIELSE WAHLA
přednesené dne 7. dubna 2016*

Věc C-455/14 P

**H
proti
Radě Evropské unie**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek — Společná zahraniční a bezpečnostní politika — Národní odborník vyslaný do Policejní mise Evropské unie v Bosně a Hercegovině — Rozhodnutí o přerazení — Článek 24 odst. 1 SEU — Článek 275 SFEU — Pravomoc Soudního dvora Evropské unie — Pravomoci vnitrostátních soudů — Kategorie aktů SZBP — Pojem „omezující opatření““

1. Lisabonskou smlouvou byla zrušena třípilířová struktura Evropské unie a ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice (dále jen „SZBP“) byla začleněna do obecného unijního rámce. To však nevedlo k plné „komunitarizaci“ SZBP, neboť tato politika i nadále „podléhá zvláštním pravidlům a postupům.“**
2. Jedním z výrazných znaků zvláštního rámce stanoveného autory Smluv pro SZBP je omezená pravomoc přiznaná Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) jakožto unijnímu orgánu v této oblasti. Lze s jistotou říci, že i přes poměrné rozšíření jeho pravomoci, SDEU provádí přezkum ve věcech SZBP pouze ve výjimečných případech. Tato pravomoc však není zcela přesně vymezena.
3. Projednávaný případ dává Soudnímu dvoru (dále jen „Soudní dvůr“) jednu z prvních příležitostí vymežit rozsah své pravomoci v oblasti SZBP. V projednávané věci je totiž klíčovou otázkou, zda měl Tribunál pravomoc rozhodnout o žalobě na neplatnost rozhodnutí vedoucího mise EU zřízené v rámci SZBP. Složitost a citlivost dotčené otázky se odráží také v tom, že stanoviska všech třech účastníků tohoto řízení se podstatně liší. Je zajímavé, že všechny účastnice řízení se ohrazují proti odůvodnění napadeného usnesení, i když z různých důvodů.

I – Právní rámec

4. Policejní mise Evropské unie (dále jen „EUPM“) v Bosně a Hercegovině byla poprvé zřízena na základě Společné akce Rady 2002/210/SZBP ze dne 11. března 2002*** na období jednoho roku a následně bylo její trvání několikrát prodlouženo, naposledy rozhodnutím Rady 2009/906/SZBP ze dne 8. prosince 2009 o EUPM v Bosně a Hercegovině (dále jen „rozhodnutí 2009/906“)****. Relevantní jsou následující ustanovení rozhodnutí 2009/906.

* Původní jazyk: angličtina.

** Viz druhý pododstavec čl. 24 odst. 1 SEU.

*** Úř. věst. L 70, 13. 3. 2002, s. 1, Zvl. vyd. 18/01, s. 278.

**** Úř. věst. L 322, 9. 12. 2009, s. 22.

5. Článek 5 (nadepsaný „Civilní velitel operace“) stanoví:

- „1. Civilním velitelem operace pro EUPM je ředitel útvaru schopnosti civilního plánování a provádění.
2. Civilní velitel operace vykonává velení a řízení EUPM na strategické úrovni pod politickou kontrolou a strategickým řízením Politického a bezpečnostního výboru a v rámci obecné pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoký představitel“).
3. Civilní velitel operace zajišťuje řádné a účinné provádění rozhodnutí Rady i rozhodnutí Politického a bezpečnostního výboru, včetně vydávání potřebných strategických pokynů vedoucímu mise a poskytování mu poradenství a technické podpory.
4. Veškerý vyslaný personál zůstává zcela pod velením vnitrostátních orgánů dotčeného vysílajícího státu nebo orgánu Unie. Vnitrostátní orgány převedou operační řízení (OPCON) svého personálu, týmů a útvarů na civilního velitele operace.“

6. Článek 6 (nadepsaný „Vedoucí mise“) stanoví:

- „1. Vedoucí mise přebírá odpovědnost a vykonává velení a řízení mise v místě působení.
2. Vedoucí mise vykonává velení a řízení nad personálem, týmy a útvary přispívajících států přidělenými civilním velitelem operace a zároveň nese administrativní a logistickou odpovědnost, včetně odpovědnosti za majetek, zdroje a informace, které má EUMP k dispozici.
3. Vedoucí mise vydává pokyny pro veškerý personál EUMP v zájmu účinného provádění EUPM v místě působení, zajišťuje její koordinaci a běžné řízení a řídí se strategickými pokyny civilního velitele operace.

[...]

4. Vedoucí mise odpovídá za kázeňský dohled nad personálem. Kázeňská opatření vůči vyslanému personálu činí příslušný vnitrostátní orgán nebo orgán Unie.

[...]“

7. Článek 7 odst. 2 v příslušné části stanoví, že „EUPM tvoří zejména personál vyslaný členskými státy nebo orgány Unie“.

8. Článek 8 odst. 2 (nadepsaný „Postavení EUPM a personálu EUPM“) zní:

„Státní instituce nebo orgán Unie, který vyslal člena personálu, vyřizuje všechny nároky vzniklé v souvislosti s vysláním, které člen personálu vznese nebo které se jej týkají. Jakékoli žaloby proti vyslanému členu personálu podává dotýčný stát nebo orgán Unie.“

9. Článek 9 (nadepsaný „Linie velení“) stanoví:

- „1. EUPM má jakožto operace pro řešení krize jednotnou linii velení.
2. Politickou kontrolu a strategické řízení EUPM vykonává z pověření Rady Politický a bezpečnostní výbor.

3. Civilní velitel operace je velitelem EUPM na strategické úrovni pod politickou kontrolou a strategickým řízením Politického a bezpečnostního výboru a v rámci obecné pravomoci vysokého představitele a jako takový vydává pokyny vedoucímu mise a poskytuje mu poradenství a technickou podporu.
4. Civilní velitel operace podává zprávy Radě prostřednictvím vysokého představitele.
5. Vedoucí mise vykonává velení a řízení EUPM v místě působení a přímo odpovídá civilnímu veliteli operace.“
10. Konečně článek 10 (nadepsaný „Politická kontrola a strategické řízení“) stanoví:
 - „1. Politický a bezpečnostní výbor vykonává z pověření Rady politickou kontrolu a strategické řízení EUPM. Rada za tímto účelem zmocňuje Politický a bezpečnostní výbor k přijímání příslušných rozhodnutí v souladu s čl. 38 třetím pododstavcem Smlouvy [o EU]. [...] Rozhodovací pravomoc, pokud jde o cíle a ukončení EUPM, si ponechává Rada.
 2. Politický a bezpečnostní výbor pravidelně podává zprávy Radě.
 3. Politický a bezpečnostní výboru dostává pravidelně a podle potřeby zprávy od civilního velitele operace a vedoucího mise týkající se otázek spadajících do jejich oblastí působnosti.“

II – Skutečnosti předcházející sporu

11. Navrhovatelkou kasačního opravného prostředku v projednávané věci je paní H, italská soudkyně, která byla do EUPM v Sarajevu vyslána na základě vyhlášky italského ministerstva spravedlnosti ze dne 16. října 2008 za účelem výkonu funkce „Criminal Justice Unit Adviser“, a to ode dne 14. listopadu 2008. Doba jejího vyslání byla prodloužena do 31. prosince 2009 za účelem výkonu funkce „Chief Legal Officer“ a poté opětovně prodloužena do 31. prosince 2010.
12. Rozhodnutím ze dne 7. dubna 2010 podepsaným personálním vedoucím EUPM bylo rozhodnuto o přeřazení navrhovatelky z operativních důvodů na pozici „Criminal Justice Adviser – Prosecutor“ regionálního úřadu v Banja Luce (Bosna a Hercegovina), a to ode dne 19. dubna 2010.
13. Po obdržení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 podala navrhovatelka stížnost k italským orgánům s tím, že z celé řady důvodů považuje uvedené rozhodnutí za protiprávní. Úředník Stálého zastoupení Italské republiky při Evropské unii ji informoval e-mailem ze dne 15. dubna 2010, že výkon rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 byl odložen.
14. Na stížnost navrhovatelky odpověděl vedoucí mise rozhodnutím ze dne 30. dubna 2010, kterým potvrdil rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 s vysvětlením, že takto rozhodl z důvodu potřeby poradenství státního zástupce v úřadu v Banja Luce.
15. Dne 4. června 2010 podala navrhovatelka proti EUPM žalobu k Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (krajský správní soud v Laziu), kterou se domáhala zrušení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010, jakož i náhrady vzniklé škody.

III – Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

16. Návrhem došlým dne 16. června 2010 podala navrhovatelka žalobu směřující ke zrušení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010, a případně rozhodnutí ze dne 30. dubna 2010 (dále jen „sporná rozhodnutí“). Dále paní H Tribunálu navrhla, aby Radě, Komisi a EUPM uložil povinnost zaplatit náhradu za škodu, která jí byla způsobena.

17. Návrhem došlým dne 17. července 2010 navrhovatelka požádala o odklad výkonu sporných rozhodnutí. Předseda Tribunálu usnesením ze dne 22. července 2010 tuto žádost zamítl (dále jen „usnesení o předběžném opatření“)^{****}.

18. Usnesením ze dne 10. července 2014 (dále jen „napadené usnesení“)^{*****} odmítl Tribunál žalobu jako nepřipustnou a paní H uložil povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené Radou a Komisí.

IV – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání

19. Kasačním opravným prostředkem doručeným dne 19. září 2014 se navrhovatelka domáhá, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadené usnesení;
- vrátil věc Tribunálu;
- uložil žalovaným v prvním stupni náhradu nákladů řízení.

20. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek;
- nahradil právní argumenty Tribunálu týkající se přenesení pravomoci;
- uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

21. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr

- zrušil napadené usnesení;
- odmítl návrh jako nepřipustný;
- podpůrně odmítl návrh jako nepřipustný v rozsahu, ve kterém se týká Komise, a ve zbývajících částech vrátil věc k rozhodnutí Tribunálu;
- uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

22. Na jednání konaném dne 18. ledna 2016 byly vyslechnuty řeči paní H, Rady a Komise.

^{****} Usnesení ze dne 22. července 2010, H v. Rada a další, T-271/10 R, EU:T:2010:315.

^{*****} Usnesení H v. Rada a další, T-271/10, EU:T:2014:702.

V – Posouzení důvodů kasačního opravného prostředku

A – První důvod kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastnic řízení

23. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka tvrdí, že Tribunál porušil její právo na obhajobu a článek 114 jednacího řádu Tribunálu (dále jen „jednací řád“) tím, že její žalobu bez jednání odmítl jako nepřipustnou.

24. Rada a Komise navrhuje, aby Soudní dvůr tento důvod kasačního opravného prostředku zamítl.

2. Analýza

25. I já zastávám názor, že tento důvod kasačního opravného prostředku je neopodstatněný.

26. Článek 114 jednacího řádu nestanoví povinnost nařídit jednání, požaduje-li některý účastník řízení, aby Tribunál vydal rozhodnutí o nepřipustnosti žaloby, aniž by se zabýval věcí samou. Podle třetího odstavce tohoto ustanovení se totiž „námitka nepřipustnosti projedná ústně, *nerozhodne-li Tribunál jinak*“*****. V tomto ohledu tedy výslovně stanoví, že Tribunál v těchto případech může rozhodnout bez ústního jednání.

27. Soudní dvůr v řadě případů rozhodl, že článek 114 jednacího řádu nezakládá účastníkům řízení právo být slyšen v ústním jednání před Tribunálem***** a pouhý fakt, že Tribunál rozhodl bez ústního jednání, neznamená, že bylo porušeno právo účastníků řízení na obhajobu*****. V tomto řízení navrhovatelka nenavrhla žádný důkaz na podporu svého tvrzení o údajných porušeních jejího práva na obhajobu.

28. V této souvislosti není nutné uvádět, že usnesení o předběžném opatření nedává na rozdíl od tvrzení navrhovatelky Tribunálu pravomoc rozhodnout v této věci. Předseda Tribunálu tedy v tomto usnesení nepovažoval za nutné rozhodnout o přípustnosti této žaloby*****.

29. Tribunál byl proto oprávněn rozhodnout, že má dostatek informací, aby posuňoval ve věci bez ústního jednání. První důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout.

B – Druhý důvod kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastnic řízení

30. Druhý důvod kasačního opravného prostředku směřuje proti bodům 29 až 48 napadeného usnesení, ve kterých Tribunál konstatoval, že s ohledem na čl. 24 odst. 1 SEU a na článek 275 SFEU nemá pravomoc rozhodnout v této věci. Podle jeho názoru se na situaci navrhovatelky nevztahovala žádná z výjimek z obecného pravidla, podle kterého unijní soudy nemají pravomoc ve věcech SZBP. Měl za to, že sporná rozhodnutí byla přijata vedoucím mise v rámci pravomocí, které na něj

***** Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

***** Viz mj. usnesení ze dne 9. června 2013, Regione Puglia v. Komise, C-586/11 P, EU:C:2013:459, bod 19.

***** V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. května 2006, Regione Siciliana v. Komise, C-417/04 P, EU:C:2006:282, body 35 a 37.

***** Usnesení ze dne 22. července 2010, H v. Rada a další, T-271/10 R, EU:T:2010:315, bod 26.

byly přeneseny italskými orgány. Dospěl tudíž k závěru, že legalitu sporných rozhodnutí musí přezkoumat a o náhradě škody musí rozhodnout italské soudy. Nakonec dodal, že bude-li příslušný italský soud považovat sporná rozhodnutí za protiprávní, může toto zjištění učinit a vyvodit potřebné závěry i ohledně samotné existence těchto rozhodnutí.

31. Navrhovatelka tyto závěry kritizuje především ze dvou důvodů. Zaprvé tvrdí, že pravomoc SDEU je vyloučena pouze ve vztahu k aktům přijatým pro účely uvedené v článku 25 SEU v souladu s postupy stanovenými v článku 31 SEU. Rozhodnutí o přeřazení zaměstnance je pouze správním rozhodnutím, a nikoliv aktem SZBP pro účely čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU. Zadruhé navrhovatelka tvrdí, že pojem „omezující opatření“ ve smyslu článku 275 SFEU zahrnuje všechny unijní akty, kterými jsou nepříznivě dotčeny zájmy jednotlivců, včetně sporných rozhodnutí. Podle jejího názoru má tento postoj oporu v rozsudku Tribunálu ve věci *Sogelma* *****

32. Rada považuje tyto argumenty za neopodstatněné: Tribunál správně upustil od projednání věci. Nicméně je toho názoru, že odůvodnění napadeného usnesení obsahuje dvě nesprávná právní posouzení. Zaprvé vedoucí mise při rozhodování o přeřazení paní H jednal na základě pravomocí, které na něj nebyly přeneseny členským státem původu, ale příslušnou unijní institucí (a to samotnou Radou). Zadruhé vnitrostátní soud projednávající tuto věc nemá pravomoc napadený akt zrušit. Tato nesprávná posouzení nicméně nemohou podle názoru Rady zpochybnit závěr, ke kterému dospěl Tribunál.

33. Komise souhlasí s některými výtkami, které navrhovatelka vznesla proti napadenému usnesení, avšak žalobu považuje za nepřijatelnou. Podle jejího názoru není pravomoc svěřená SDEU při přezkumu aktů SZBP omezena do té míry, jak konstatoval Tribunál. Je toho názoru, že čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU je třeba vykládat tak, že vylučují pravomoc SDEU pouze, pokud jde o akty SZBP, které jsou výrazem svrchované zahraniční politiky („*actes de Gouvernement*“), a nikoli pokud jde o akty, které tuto politiku pouze provádějí. Komise podpůrně tvrdí, že čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU vylučují, že SDEU přezkoumal údajná porušení samotných ustanovení o SZBP, nikoliv však údajná porušení ostatních ustanovení unijního práva. To znamená, že SDEU má pravomoc přezkoumávat legalitu aktů přijatých v rámci SZBP, jestliže má údajná neplatnost svůj původ v případném porušení jiných ustanovení než ustanovení o SZBP. Projednávaný kasační opravný prostředek je nicméně podle Komise nepřijatelný z následujících důvodů: zaprvé sporná rozhodnutí nelze považovat za pouhé prováděcí akty, neboť mají operativní povahu; zadruhé důvody směřující ke zrušení, které navrhovatelka předložila v prvním stupni, vyžadovaly, aby Tribunál vyložil rozhodnutí 2009/906 (k čemuž tento soud nebyl příslušný), anebo měly směřovat vůči italským orgánům (tj. měly být předloženy v rámci žaloby podané u italských soudů).

2. Posouzení

34. Pro účely posouzení opodstatněnosti argumentů předložených navrhovatelkou považuji za užitečné zařadit je nejprve do správného právního rámce. Za tímto účelem stručně nastíním některé klíčové aspekty systému soudního přezkumu ve věcech SZBP, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou. Následně se budu zabývat jednotlivými argumenty a poté učiním příslušné závěry týkající se údajného nesprávného posouzení v napadeném usnesení.

***** Rozsudek Tribunálu ze dne 8. října 2008, *Sogelma v. EAR*, T-411/06, EU:T:2008:419.

a) Úvod: k pravomoci SDEU ve věcech SZBP

35. Podle ustálené judikatury byl Smlouvami zaveden úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality unijních aktů a tento přezkum byl svěřen SDEU. Fyzické nebo právnické osoby, které z důvodu podmínek přípustnosti uvedených v čl. 263 odst. 4 SFEU nemohou přímo napadnout nařizovací unijní akty, jsou tak chráněny před tím, aby se takové akty vůči nim uplatnily. Přísluší-li provádění uvedených aktů unijním orgánům, tyto osoby mohou k unijnímu soudu podat přímou žalobu proti prováděcím aktům za podmínek uvedených v čl. 263 odst. 4 SFEU a na podporu této žaloby se na základě článku 277 SFEU mohou dovolávat protiprávnosti dotčeného nařizovacího aktu. Pokud toto provádění přísluší členským státům, mohou tyto osoby uplatňovat neplatnost dotčeného unijního aktu u vnitrostátních soudů a přimět tyto soudy, aby na základě článku 267 SFEU předložily v tomto ohledu Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce*****.

36. Tyto zásady však nelze plně uplatňovat na unijní akty přijaté v oblasti SZBP. Článek 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU totiž v podstatě stanoví, že Soudní dvůr nemá pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP či k aktům přijatým na jejich základě, s výjimkou dvou zvláštních případů. Zaprvé může SDEU kontrolovat dodržování článku 40 SEU, který stanoví pravidlo vylučující střet SZBP s dalšími unijními pravomocemi. Zadruhé má SDEU pravomoc rozhodovat o žalobách na zrušení, které podaly fyzické nebo právnické osoby proti rozhodnutím, jimiž se stanoví „omezující opatření“, přijatým Radou v rámci SZBP.

37. Podle mého názoru je třeba připustit, že v oblasti SZBP má Unie pravomoc přijímat akty, které jsou právně závazné nejen pro její orgány, ale i pro členské státy. Formulace čl. 24 odst. 3 SEU***** a čl. 31 odst. 1***** SEU je v tomto ohledu obzvláště konkrétní. Na druhou stranu Unie nemá v oblasti SZBP přijímat akty, které stanoví obecná abstraktní pravidla, jež zakládají práva a povinnosti pro jednotlivce*****.

38. Tím se v podstatě vysvětluje, proč byla SZBP od svého počátku v Maastrichtské smlouvě koncipována jako soubor pravidel, která bych definoval jako *lex imperfecta******, a to ze dvou hledisek.

***** Viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 92 a 93 a citovaná judikatura.

***** Příslušná část tohoto ustanovení zní: „Členské státy *aktivně a bezvýhradně* podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity a *respektují* činnost Unie v této oblasti. [...] Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích. Rada a vysoký představitel *dbají na dodržování* těchto zásad.“ (Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska).

***** Toto ustanovení zní: „Zdrží-li se člen Rady hlasování, může to odůvodnit formálním prohlášením podle tohoto pododstavce. V *takovém případě není povinen provést rozhodnutí, uznává však, že rozhodnutí zavazuje Unii*. V duchu vzájemné solidarity se dotyčný členský stát *zdrží* jakékoli činnosti, která by se mohla dostat do rozporu s činností Unie založené na takovém rozhodnutí nebo jí bránit, a ostatní členské státy jeho postoj uznávají.“ (Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska).

***** Takto chápu zákaz, aby Unie přijímala „legislativní akty“ v oblasti SZBP, stanovený v čl. 24 odst. 1 SEU a v čl. 31 odst. 1 SEU.

***** Jedná se o historický výraz odvozený z římského práva, který je obecně používán k označení zákona, který ukládá povinnost a zakazuje určité jednání, avšak nestanoví žádnou sankci v případě jeho porušení.

39. Zprvce Smlouvy výslovně neupravují soudní postup pro vymáhání a ukládání sankcí v případě jejich porušení. Neexistuje tudíž způsob, jak zajistit dodržování těchto pravidel členskými státy, které se jim nechtějí podřídit ***** , nebo unijními orgány, které je nerespektují ***** .

40. Zadruhé jednotlivci, jejichž práva mohou být porušena akty přijatými v rámci SZBP, mají k dispozici pouze omezené procesní prostředky. Přístup k SDEU – jak přímo, prostřednictvím přímých žalob, či nepřímo, prostřednictvím žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce – je totiž velmi omezen

41. V této souvislosti je třeba uvést, že jednotlivci se mohou s žádostí o určitou formu ochrany obrátit na vnitrostátní soudy. Podle ustálené judikatury je zásada účinné soudní ochrany obecnou zásadou unijního práva, což bylo potvrzeno i v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie ***** . Zásadní je, že čl. 19 odst. 1 SEU stanoví, že „[C]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“ ***** . Na druhou stranu článek 274 SFEU stanoví, že „[S] výhradou pravomocí přiznaných [SDEU] Smlouvami nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů“.

42. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že vnitrostátní soudy plní ve spolupráci se Soudním dvorem funkci, která jim byla společně svěřena, s cílem zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv ***** . Členskými státy tedy přísluší stanovit systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování práva na účinnou soudní ochranu ***** .

43. Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva. Procesní podmínky upravující taková řízení před vnitrostátními soudy nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a v praxi nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) ***** .

44. Bez ohledu na výše uvedené je zřejmé, že pravomoci svěřené vnitrostátním soudům v případech, kdy Smlouvy nepřiznávají žádnou pravomoc SDEU, musí být omezené. Toto podrobněji vysvětlím v bodech 101 až 103 tohoto stanoviska.

***** Podle mého názoru může být vhodné vycházet z toho, že postupy stanovené v článku 7 SEU pro případ závažného porušení unijních hodnot by měly být použitelné v souvislosti s činností (nebo nečinností) členských států také v rámci SZBP. Na druhou stranu je podle všeho zcela vyloučeno řízení pro nesplnění povinností podle článků 258 až 260 SFEU v případě prostého porušení pravidel SZBP. Existuje však názor, že toto řízení může být použito v případech, kdy by systematické a dlouhodobé porušování pravidel SZBP (případně spolu s porušováním jiných unijních pravidel) mohlo porušovat obecná ustanovení o vnější činnosti Evropské unie nebo zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU, jež má zvláštní význam v zahraniční a bezpečnostní politice (viz zejména čl. 24 odst. 3 SEU). Viz například Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy“, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 24 až 28. Touto otázkou však není třeba se v projednávané věci zabývat.

***** Například zřejmě neexistuje postup, v rámci kterého lze přezkoumat, zda je činnost (nebo nečinnost) orgánu v oblasti SZBP v souladu s ustanoveními kapitoly 2 hlavy V SEU.

***** Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37 a citovaná judikatura.

***** Podle čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU náleží pravomoci, které nejsou svěřeny Unii, členskými státy. Vnitrostátní soudy by si tak měly ponechat pravomoc v případě, že autoři Smluv tuto pravomoc nesvěřili SDEU. Viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho, *Gestoras Pro Amnistia* a další v. Rada (C-354/04 P, EU:C:2006:667), bod 104, a názor generální advokátky J. Kokott v posudku 2/13, EU:C:2014:2475, bod 96.

***** Posudek 1/09, EU:C:2011:123, bod 69 a citovaná judikatura.

***** Rozsudek ze dne 22. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 49 a citovaná judikatura.

***** Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, body 39 a 43 a citovaná judikatura.

45. To, že má soubor pravidel v oblasti SZBP povahu *lex imperfecta*, je jasným pozůstatkem vyplývajícím z povahy *sui generis* druhého pilíře vytvořeného Maastrichtskou smlouvou: tj. smíšeného systému, v němž se mísily vlastnosti (tehdejšího) práva Společenství a mezinárodního práva veřejného *****. Neexistence mechanismu závazného rozhodování sporů soudy je zjevně rysem typickým pro mezivládní povahu SZBP. Kromě toho vnitrostátní soudy ve většině (ne-li ve všech) členských státech Unie tradičně uplatňují určité formy omezení, pokud jde o soudní vymahatelnost aktů státu přijatých v oblasti zahraniční politiky *****.

46. Nicméně SZBP nyní tvoří nedílnou součást unijního právního řádu i přes to, že si zachovala některé zvláštní rysy. Nevztahují se na ni tudíž obvyklé donucovací a sankční mechanismy, jež se uplatňují v rámci mezinárodního práva veřejného.

47. Zprvce na rozdíl od států, které jednájí podle pravidel mezinárodního práva veřejného, si členské státy Unie nemohou svobodně zvolit způsob, kterým chtějí urovnat vzájemný spor *****. Znění článku 344 SFEU je v tomto ohledu jednoznačné ***** a judikatura Soudního dvora z poslední doby potvrzuje poměrně přísný výklad tohoto ustanovení *****. Proto i přes omezenou pravomoc, kterou má SDEU (a vnitrostátní soudy) v oblasti SZBP, nemůže být v této oblasti žádnému jinému soudnímu orgánu svěřen výlučný úkol, kterým je zajišťování „dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“ *****.

48. Zadržte v systému unijního práva ***** včetně oblasti SZBP není přijatelná žádná forma odvetného opatření nebo jiná státem uložená sankce. Jak rozhodl Soudní dvůr, členský stát není za žádných okolností oprávněn z vlastní pravomoci jednostranně přijmout nápravná nebo ochranná opatření, „aby předešel tomu, že jiný členský stát nebude dodržovat pravidla stanovená Smlouvou,“ ***** nebo „aby předešel tomu, že některý orgán případně poruší pravidla [unijního] práva“ *****.

49. Tyto úvahy ještě více vrhají světlo na omezení, jež jsou vlastní systému soudního přezkumu stanoveného Smlouvami v oblasti SZBP. V rámci tohoto řízení není relevantní, zda je tento systém v souladu se zásadou, že Unie je založena na principu právního státu. Tento systém je totiž výsledkem vědomé volby autorů Smluv, kteří SDEU nesevěřili obecnou a absolutní pravomoc nad všemi Smlouvami EU. Soudní dvůr tak nemůže vykládat ustanovení Smluv tak, že rozšíří svou pravomoc nad rámec litery těchto ustanovení nebo že vytvoří nové procesní prostředky, které v nich nejsou stanovené *****. Stejně jako ostatní unijní instituce i Soudní dvůr musí

***** Viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 202.

***** Obecně viz Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2008, a. 88 a 103 a násl.

***** Ohledně mezinárodního práva veřejného viz Stálý mezinárodní soudní dvůr, Postavení východní Karelíe, poradní stanovisko, 1923 P. C. I. J. (řada B), č. 5 (23. července), s. 27. Viz také Shaw, M. N., *International Law*, 6. vyd., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s. 1014.

***** Uvedené ustanovení zní: „Členské státy se zavazují, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy“.

***** Viz zejména posudek 2/13, EU:C:2014:2454, body 201 až 214.

***** Viz čl. 19 odst. 1 SEU.

***** V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Légera, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1995:193, bod 27.

***** Rozsudek ze dne 25. září 1979, Komise v. Francie, 232/78, EU:C:1979:215, bod 9.

***** Rozsudek ze dne 12. února 2009, Komise v. Řecko, C-45/07, EU:C:2009:81, bod 26.

***** V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 44.

respektovat zásadu svěřených pravomocí. Soudní dvůr konkrétně podle čl. 13 odst. 2 SEU „jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými.“ Je tak na členských státech, aby případně provedly reformu stávajícího systému v souladu s článkem 48 SFEU

50. Nelze přitom opomenout pravomoc, byť omezenou, která je SDEU v této oblasti svěřena Smlouvami. Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že ustanovení vylučující jeho pravomoc rozhodovat o platnosti a výkladu unijních aktů představují výjimky a jako taková mají být vykládána restriktivně. Soudní dvůr tak připustil svou pravomoc ve vztahu k aktům, které sice byly přijaty v rámci SZBP, avšak jejich hmotněprávní či procesní právní základ byl horizontální nebo spadal mimo oblast SZBP. Kromě toho je SDEU oprávněn přezkoumávat, zda měl být akt SZBP přijat na základě ustanovení jiných než o SZBP a zda měl být akt SZBP, ohledně kterého je jeho pravomoc zřejmě vyloučena, přijat vzhledem ke své povaze, působnosti či účinkům ve formě aktu SZBP, ve vztahu k němuž je pravomoc SDEU výjimečně dána.

51. Z tohoto úhlu pohledu budu nyní posuzovat jednotlivé argumenty, které navrhovatelka uplatnila v druhém důvodu kasačního opravného prostředku na podporu svého tvrzení, že Tribunál měl pravomoc rozhodnout o její žalobě.

b) První část: ustanovení a akty vyňaté z pravomoci SDEU

52. První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku nastoluje otázku ústavní povahy, jež se týká vymezení oblasti práva, která je vyňata z pravomoci SDEU. Hlavní otázka by mohla znít takto: vztahuje se vynětí z pravomoci SDEU v zásadě na všechny akty SZBP nebo jen na určité kategorie těchto aktů?

53. V této otázce souhlasím s Radou, že až na některé konkrétní výjimky stanovené výslovně ve Smlouvách nemá SDEU pravomoc rozhodovat o žalobách, které se týkají aktů SZBP.

54. Úvodem musím zdůraznit, že čl. 24 odst. 1 SEU je jedním z hlavních ustanovení v oblasti SZBP. Následuje po úvodním ustanovení kapitoly 2 („Zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“) oddílu 1 („Společná ustanovení“) hlavy V SEU. Článek 23 SEU definuje cíle SZBP a článek 24 SEU stanoví rámec SZBP, její základní institucionální rámec a hlavní zásady.

55. Článek 24 odst. 1 SEU konkrétně začíná vymezením rámce SZBP: vztahuje se na „všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie“. Dále stanoví základní institucionální rámec a upřesňuje, že SZBP „podléhá zvláštním pravidlům a postupům“, a nastiňuje klíčovou úlohu Evropské rady, Rady a vysokého představitele v této oblasti. Článek 24 odst. 1 SEU konečně uvádí, že až na určité výjimky SDEU „nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc“.

***** Rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 45.

***** V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. února 2007, Segi a další v. Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, bod 53, a Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, bod 53.

***** Rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:75, body 41 až 50.

***** Rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, body 69 až 74.

***** Článek 40 SEU.

***** V tomto smyslu a obdobně viz výše uvedené rozsudky Segi a další v. Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116 a Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

56. Při výkladu v daných souvislostech se proto výraz „tato ustanovení“ musí vztahovat na všechna ustanovení SEU upravující oblast SZBP: tj. celou kapitolu 2 hlavy V SEU. Pro tento výklad rovněž svědčí formulace článku 275 SFEU, který výslovně vylučuje pravomoc SDEU ve vztahu k ustanovením o SZBP.

57. Ani v jazykovém ani v systematickém výkladu příslušných ustanovení Smlouvy tudíž nelze najít oporu pro argumenty předložené navrhovatelkou a Komisí, podle kterých je třeba rozlišovat různé kategorie aktů v oblasti SZBP s ohledem na jejich povahu a obsah.

58. Pokud jde konkrétně o argumenty navrhovatelky, konstatuji, že kapitola 2 hlavy V SEU obsahuje nejen ustanovení, jako jsou články 25 a 31 SEU, jež se týkají přijímání hlavních politických rozhodnutí v této oblasti Evropskou radou a Radou, ale obsahuje i ustanovení, která upravují přijímání různých aktů (výkonné, operativní či prováděcí povahy) za pomoci různých postupů dalšími subjekty: a to vysokým představitelem ***** , členskými státy ***** a Politickým a bezpečnostním výborem *****. Kromě toho musí být pravomoc SDEU vyloučena ve vztahu k aktům v oblasti SZBP přijatým jiným unijním orgánem založeným na základě ustanovení o SZBP, na něž orgány a subjekty uvedené v kapitole 2 hlavy V SEU mohou přenést normativní pravomoci. Článek 275 SFEU totiž dodává, že SDEU nemá pravomoc ve vztahu k „aktům přijatým [na základě ustanovení o SZBP]“.

59. Každopádně se domnívám, že většinu aktů uvedených v kapitole 2 hlavy V SEU lze považovat za „správní“ akty, je-li tím míněno, že upravují činnost unijních nebo vnitrostátních správních orgánů. Jak bylo uvedeno výše, Unie nemá pravomoc přijímat legislativní akty v této oblasti a ustanovení o SZBP se tak nutně musí týkat toho, co tyto správní orgány mají a nesmí dělat. Ze své podstaty je SZBP operativní politikou: politikou, která je nástrojem Unie ke sledování jejích (široce definovaných) cílů, a to prostřednictvím souboru (široce definovaných) činností, především výkonné a politické povahy. Široký výklad pojmu „správní akt“ prosazovaný navrhovatelkou by však omezil rozsah výjimek stanovených v čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU do takové míry, že by byl těžko slučitelný s širokou formulací těchto ustanovení.

60. Pokud jde dále o argumenty předložené Komisí, musím konstatovat, že navrhované rozlišení mezi akty svrchované zahraniční politiky (či *actes de gouvernement*) a prováděcími akty nepovažuji za přesvědčivé.

61. Vzhledem k tomu, že ve Smlouvách a v relevantní judikatuře SDEU schází jakákoli zmínka a Komise neposkytla podrobné vysvětlení, není mi úplně jasné, jak by měly být tyto dva pojmy chápány. Když byla Komise požádána, aby tuto otázku na jednání blíže rozvedla, jen obtížně hledala kritéria či zásady, jež by bylo možné použít k rozlišení těchto dvou kategorií aktů. Obtíže jí činila i žádost, aby uvedla konkrétní příklady prováděcích aktů přijatých v podobném kontextu, jako je kontext v projednávané věci, které nezahrnují žádný skutečný prvek zahraniční politiky.

***** Viz zejména čl. 27 a čl. 34 odst. 4 SEU.

***** Viz zejména čl. 24 odst. 3, čl. 28 odst. 2 až 5, články 32, 34 a 35 SEU.

***** Viz článek 38 SEU.

62. V každém případě je třeba uvést, že kapitola 2 hlava V SEU obsahuje několik ustanovení, která tvoří právní základ pro přijímání prováděcích aktů. Podle mého názoru mohou tyto akty často mít s ohledem na jejich povahu a fungování SZBP velký politický význam a být velmi citlivé. Obecně řečeno, prováděcí akty, i když se zabývají aspekty výkonné či organizační povahy, jsou podle všeho nedílnou součástí činnosti v oblasti SZBP, v jejímž rámci byly přijaty. Považuji za obtížné určit správný prvek aktu bez přihlédnutí ke sledovanému základnímu cíli zahraniční politiky.

63. Komise však tvrdí, že vynětí samotných aktů svrchované zahraniční politiky z pravomoci SDEU odpovídá záměru autorů Smluv. Jak nicméně uvedla Rada, Komise nepředložila na podporu svého tvrzení žádný důkaz. Z přípravných prací na Lisabonské smlouvě nevyplývá nic na podporu restriktivního výkladu čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU navrhovaného Komisí.

64. Domnívám se, že pokud by měli autoři Smluv v úmyslu zavést výjimku z pravomoci SDEU v omezenějším rozsahu – omezující se v podstatě pouze na akty v oblasti svrchované zahraniční politiky – formulovali by čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU jinak. Široká formulace těchto ustanovení totiž stojí v ostrém kontrastu k omezenější formulaci článku 276 SFEU, který stanoví výjimku z pravomoci SDEU, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva.

65. Na tomto místě je podle mého názoru třeba se zabývat rovněž alternativním výkladem čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU, který navrhla Komise. Podle ní lze tato ustanovení vykládat tak, že omezují pravomoc SDEU nikoliv, pokud jde o akty určité povahy a obsahu, ale pouze pokud jde o důvody předložené SDEU. Jinými slovy, podle uvedeného výkladu by tato ustanovení bránila SDEU ve výkladu ustanovení týkajících se SZBP, ale pravděpodobně by mu nebránila v přezkumu legality unijního aktu (včetně aktů přijatých v rámci SZBP), jestliže by se uplatňované důvody neplatnosti týkaly ustanovení, jež nespádají do oblasti SZBP.

66. I tento alternativní výklad čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU považuji za nepřesvědčivý. Opět platí, že Komise zřejmě nevzala v úvahu samotné znění těchto ustanovení a jejich širokou formulaci. Jak bylo zdůrazněno výše, článek 275 SFEU vylučuje pravomoc SDEU ve vztahu k „aktům přijatým na základě ustanovení o [SZBP].“ Neuplatní-li se tedy jedna z výjimek výslovně uvedených v tomto ustanovení, nemá SDEU pravomoc vykládat akt přijatý na základě ustanovení o SZBP či přezkoumávat jeho platnost, a to bez ohledu na uplatněné důvody neplatnosti. Neexistuje tak žádný formální základ pro rozlišování v závislosti na povaze žalobních důvodů, jak navrhuje Komise.

Viz zejména ustanovení uvedená výše v poznámkách pod čarou 40 až 42.

Výše, bod 40 tohoto stanoviska.

Viz zejména dokumenty k Úmluvě CONV 734/03, články o Soudním dvoru a Tribunálu a CONV 689/1/03 REV 1, doplňující zpráva k otázce soudního přezkumu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tyto dokumenty se týkají geneze článku III-282 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který v podstatě odpovídá stávajícímu článku 275 SFEU. K této otázce viz názor generální advokátky J. Kokott v řízení o postupu 2/13, EU:C:2014:2475, bod 90.

Toto ustanovení zní: „Při výkonu svých pravomocí týkajících se ustanovení [...] o prostoru svobody, bezpečnosti a práva nemá [SDEU] pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost operací prováděných policií nebo jinými donucovacími orgány členského státu, ani rozhodovat o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.“ (Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.)

67. To však neznamená, že platnost aktů v oblasti SZBP nemůže být přezkoumána v případě, že se dostanou do rozporu s pravidly mimo oblast SZBP. SDEU má totiž pravomoc kontrolovat dodržování ustanovení o vzájemném nezasahování uvedené v článku 40 SEU*****.

68. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že bývalý článek 47 EU svěřil unijnímu soudu pravomoci zajistit, aby akty přijaté v rámci SZBP nezasahovaly do pravomocí, které Smlouva o ES svěřuje Společenství*****. Lisabonskou smlouvou bylo toto ustanovení zrušeno a nahrazeno článkem 40 SEU. Přes významné změny v uvedeném ustanovení mám za to, že jádro uvedené judikatury zůstává v platnosti*****: SDEU může kontrolovat, zda měly být akty přijaté v oblasti SZBP přijaty na základě ustanovení Smluv, jež se týkají jiných politik. SDEU tak přísluší uplatňovat kritérium „těžiště“ za účelem zjištění vhodného právního základu právního aktu přijatého v rámci SZBP, který měl být údajně přijat na základě hmotněprávního ustanovení z oblasti mimo SZBP*****.

69. Kromě toho s ohledem na riziko možného značného zúžení oblasti působnosti a významu článku 40 SEU by SDEU měl mít rovněž pravomoc ověřit, zda akt z oblasti SZBP skrytě nemění akt přijatý na základě ustanovení z oblasti mimo SZBP. Kdyby tomu tak bylo, bylo by zjevně dotčeno uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon ostatních pravomocí Unie*****.

70. V této souvislosti bych chtěl zdůraznit, že Soudní dvůr se doposud definitivně nevyjádřil k tomu, zda unijní akty mohou mít dvojí či vícenásobné hmotněprávní základy, které kombinují ustanovení o SZBP a ustanovení mimo oblast SZBP*****. Podle mého názoru nejsou ustanovení o SZBP, alespoň ve většině případů, a ustanovení mimo oblast SZBP slučitelná, neboť postupy stanovené pro jejich přijímání jsou příliš rozdílné na to, aby bylo možné je sladit. Akt SZBP, který má prvky z oblasti mimo SZBP, jež nejsou vedlejší k hlavnímu prvku z oblasti SZBP, nebo který může mít účinky na ostatní oblasti unijního práva, které nejsou podružné, je za těchto okolností podle všeho protiprávní, neboť místo něj měly být přijaty dva samostatné akty.

71. Správný výklad článku 40 SEU tak připouští, aby SDEU přezkoumával *některé* žalobní důvody vycházející z neplatnosti aktu SZBP z důvodu možné kolize s akty nebo ustanoveními mimo oblast SZBP*****. Nelze však opominout obecné pravidlo, že s výhradou výslovného zmocnění nemá SDEU pravomoc v oblasti SZBP. Mám za to, že čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU nelze vykládat tak, že umožňují, aby SDEU rozhodoval o jakémkoliv namítaném porušení ustanovení mimo oblast SZBP aktem z oblasti SZBP.

***** Toto ustanovení zní: „Provádění [SZBP] se nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie uvedených v člancích 3 až 6 [SFEU]. Stejně tak se provádění politik uvedených v daných člancích nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle [kapitoly týkající se SZBP].“

***** Viz rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (dále jen „ECOWAS“), C-91/05, EU:C:2008:288 bod 33 a citovaná judikatura.

***** Naopak je diskutabilní, zda domněnka, podle které má ustanovení upravující oblast mimo SZBP v případě rozporu s ustanoveními o SZBP obvykle přednost, je stále právně relevantní. To však není v tomto řízení rozhodující.

***** Soudní dvůr má nyní podle všeho pravomoc provádět kontroly i v opačných situacích: zda akt přijatý v rámci politiky spadající mimo oblast SZBP neměl být přijatý na základě ustanovení o SZBP.

***** Jednalo by se zejména o případ, kdy by Unie přijala v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 24 odst. 1 SEU a čl. 31 odst. 1 SEU akty, které mají vzhledem ke svým účinkům v podstatě legislativní povahu a mohou jimi být dotčeny ostatní unijní politiky.

***** Tato otázka vyvstala ve věci Parlament v. Rada, C-263/14, v níž v současnosti probíhá řízení.

***** Jak nicméně uvádí Komise ve svém písemném vyjádření, článek 40 SEU není v tomto řízení použitelný. Ani navrhovatelka se tohoto ustanovení nedovolávala.

72. Závěrem ve Smlouvách nenacházím žádnou oporu pro rozdělování aktů z oblasti SZBP na různé kategorie podle toho, zda s ohledem na jejich povahu a obsah spadají či nespádají do pravomoci SDEU. Oporu nenalézám ani v argumentu, že SDEU může přezkoumávat akty z oblasti SZBP vždy, když může být porušeno ustanovení nespádající do oblasti SZBP.

c) Druhá část: pojem „omezující opatření“

73. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku nastoluje další důležitou otázku, která se týká pojmu „omezující opatření“ podle článku 275 SFEU.

74. Nedomnívám se, že lze pojem „omezující opatření“ vztahovat na všechny unijní akty, které se nepříznivě dotýkají zájmů jednotlivců, jak tvrdí navrhovatelka, i když není ve Smlouvách výslovně definován. Z jazykového, systematického a historického výkladu článku 275 SFEU totiž vyplývá, že tento pojem má omezenější význam.

75. Výraz „omezující opatření“ je uveden rovněž v článku 215 SFEU, který ve druhém odstavci zmiňuje právě taková opatření přijatá „vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům“. Důležité je, že článek 215 i článek 275 SFEU zmiňují unijní rozhodnutí přijímaná podle pravidel SZBP. Tato dvě ustanovení zjevně odkazují na stejnou kategorii opatření.

76. Tato opatření jsou podle všeho obvykle označována jako „sankce“. Jedná se o nástroje patřící do oblasti vnější činnosti EU přijímané v reakci na jednání určitého státu, subjektu či osoby, které Unie považuje za protiprávní. Může jít například o porušení mezinárodní dohody, které je Unie stranou, nebo porušení obvyčejových norem mezinárodního práva veřejného. Může to být rovněž jednání, které ohrožuje mezinárodní mír nebo bezpečnost. V uplynulých letech byly uloženy sankce mimo jiné zemím odpovědným za opakovaná porušování základních práv nebo subjektům či jednotlivcům napojeným na teroristické organizace.

77. Tato opatření mají podobnou povahu jako sankce: zakazují výkon některých práv, která by jinak náležela jejich adresátovi. Jejich cílem je především vést či přinutit původce sankčně postižitelného jednání k tomu, aby toto jednání ukončil nebo změnil *****.

78. V tomto kontextu je pojem „omezující opatření“ poměrně široký: zahrnuje finanční a hospodářské sankce (jako zmrazení aktiv nebo omezení investic), cestovní opatření (mimo jiné cestovní zákazy nebo zákazy vstupu), obchodní opatření (například úplná embarga, omezení dovozu či vývozu některých druhů zboží či služeb, pozastavení nebo vypovězení obchodních dohod nebo programů podpory) a diplomatická opatření (například přerušování diplomatických styků) ***** . Nicméně tento pojem nelze rozšířit ještě dál, jak tvrdí navrhovatelka, aby se vztahoval i na unijní akty, které nemají vlastnosti „sankce“ a jejichž účelem není vést k dodržování údajně porušeného pravidla či zásady či toto dodržování vynutit.

79. Analýza historie vzniku nových ustanovení Smluv potvrzuje tento výklad. Zahrnutím „omezujících opatření“ mezi přezkoumatelné akty v článku 275 SFEU se autoři Lisabonské smlouvy snažili napravit nesrovnalost režimu podle staré Smlouvy, která umožňovala soudní přezkoumání u unijních sankcí, které byly přijaty v rámci SZBP a poté prováděny prostřednictvím opatření

***** V tomto smyslu viz rozsudek *National Iranian Oil Company v. Rada*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 82.

***** Pro podrobnější přehled viz *Beaucillon, C., Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brusel, 2013, s. 25 a 26.

Společenství *****; avšak nikoli u sankcí, které byly přijímány a uplatněny pouze prostřednictvím aktů

SZBP ***** Podle stávajících Smluv má SDEU pravomoc přezkoumávat legalitu všech unijních sankcí, které byly přijaty v rámci SZBP a jsou určeny fyzickým nebo právnickým osobám bez ohledu na způsob jejich realizace. Sankce uplatňované prostřednictvím aktů přijatých v oblasti SZBP jsou přezkoumatelné pouze za podmínek stanovených v článku 275 SFEU, kdežto sankce uplatňované prostřednictvím aktů z oblasti mimo SZBP podléhají obvyklému režimu přezkumu legality na základě obecných ustanovení o pravomoci SDEU.

80. Z toho vyplývá, že cílem článku 275 SFEU není umožnit soudní přezkum všech aktů SZBP, které mohou mít omezující účinky vůči jednotlivci, ale pouze těch „sankcí“ určených jednotlivcům, které byly přijaty a uplatněny v rámci SZBP.

81. Navrhovatelka nemůže hledat oporu pro svá tvrzení ani v rozsudku Tribunálu ve věci *Sogelma*. Tribunál v bodech 36 až 38 napadeného usnesení správně konstatoval, že akt, který tento soud shledal přezkoumatelným v rozsudku *Sogelma*, byl akt vydaný unijním orgánem založeným v rámci tehdejšího pilíře Společenství *****; a nikoli v rámci tehdejšího druhého pilíře. Tribunál tudíž vyložil (extenzivně, ale podle mého názoru správně) bývalý článek 230 ES, který unijním soudům přiznával obecnou pravomoc přezkoumávat platnost aktů Společenství zakládajících právní účinky. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byla EUPM zřízena a působí v oblasti SZBP, vedly by argumenty navrhovatelky k výkladu stávajících čl. 24 odst. 1 SEU a 275 SFEU *contra legem*.

d) K projednávané věci

82. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že druhý důvod kasačního opravného prostředku uplatněný navrhovatelkou je rovněž neopodstatněný.

83. V první řadě není pochyb o tom, že sporná rozhodnutí spadají pod pojem akty přijaté na základě ustanovení o SZBP ve smyslu článků 24 SEU a 275 SFEU. Vedoucí mise EUPM při přijímání těchto rozhodnutí jednal v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny rozhodnutím 2009/906, tj. aktem přijatým na základě čl. 43 odst. 2 SEU.

84. Výše jsem vysvětlil, proč považuji za neopodstatněné argumenty, podle kterých se vynětí aktů přijatých v oblasti SZBP z pravomoci SDEU nevztahuje na správní akty nebo na prováděcí akty, i když jsou založeny na ustanoveních o SZBP. Sporná rozhodnutí tudíž nejsou akty, které vzhledem k jejich povaze či obsahu spadají do pravomoci SDEU.

85. I kdyby se Soudní dvůr přiklonil k argumentům předloženým navrhovatelkou a Komisí, nevěřím, že by sporná rozhodnutí mohla být považována za pouhé správní či prováděcí akty. Rada a Komise uvedly, že rozhodnutí vedoucího mise EUPM obsadit pozici státního zástupce v regionálním pracovišti mise, a nemít tak právníka ve svém ústředí je operativním rozhodnutím, a nikoli záležitostí čistě správní povahy. Toto rozhodnutí má ovšem významné důsledky, pokud jde o způsob, jakým EUPM plní úkoly

***** Tato opatření byla založena na tehdejšího článku 301 ES (nyní článek 215 SFEU), a pokud byla určena jednotlivcům, na tehdejšího článku 308 ES (nyní článek 352 SFEU). Ohledně pravomoci SDEU rozhodovat o těchto opatřeních: viz 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, EU:C:2008:461.

***** Viz dokumenty k Úmluvě CONV 734/03 (s. 27 a 28) a CONV 689/1/03 REV1 (s. 3, 5 a 6) uvedené výše v poznámce č. 45.

***** Tímto orgánem byla Evropská agentura pro obnovu (EAR) založená nařízením Rady (ES) č. 2454/1999 ze dne 15. listopadu 1999, kterým se mění nařízení (ES) č. 1628/96 o pomoci pro Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Svazovou republiku Jugoslávie a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie, zejména zřízením EAR (Úř. věst. L 299, 20. 11. 1999, s. 1). (Verze v českém jazyce není k dispozici).

a efektivitu její činnosti. Správní prvek obsažený ve sporných rozhodnutích (přidělování lidských zdrojů) má tedy pouze podpůrnou povahu ve vztahu k hlavnímu prvku zahraniční politiky, který se týká reorganizace činností EUPM v místě působení. V této souvislosti nepovažuji za zbytečné uvést, že právní ani hospodářské postavení navrhovatelky nebylo rozhodnutím o jejím přemístění do regionálního úřadu v Banja Luce v podstatě nijak změněno. Tímto rozhodnutím nebylo konkrétně dotčeno její pracovní zařazení ani její odměna. Navrhovatelka navíc výslovně souhlasila s tím, že bude sloužit na jiné pozici v EUPM, než o kterou žádala, když podala formální žádost o vyslání *****.

86. Navrhovatelka však ve svém kasačním opravném prostředku tvrdí, že skutečné důvody jejího přeřazení neměly povahu operativní, ale kázeňskou. Je zřejmé, že v případě, že by napadená rozhodnutí byla považována za kázeňská opatření, mohla by být zpochybněna jejich legalita, neboť vedoucí mise není oprávněn uplatňovat kázeňskou pravomoc vůči vyslanému personálu *****. Nicméně údajná absence pravomoci vedoucího mise přijmout sporná rozhodnutí představuje pouze důvod pro zrušení ***** , kterého se lze dovolávat před soudem, který je příslušný k přezkumu těchto rozhodnutí. Jinak řečeno, pouhá skutečnost, že subjekt, který vydal sporná rozhodnutí, nemusel mít pravomoc k jejich přijetí, nemůže odůvodňovat založení pravomoci SDEU v rozporu se zněním Smluv.

87. Z druhého ani jednu ze dvou specifických výjimek ze zásady, že akty přijaté v oblasti SZBP jsou vyňaty z pravomoci SDEU, zřejmě nelze v souvislosti se spornými rozhodnutími uplatnit. Žádná z účastnic řízení netvrdila – použijeme-li terminologii článku 40 SEU – že se tato rozhodnutí mohou dotýkat uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které jsou stanoveny na základě pravomocí, jež má Unie v jiných oblastech než v oblasti SZBP. A co víc, rozhodnutí o přeřazení personálu mise nemůže být považováno za „omezující opatření“ ve smyslu článku 275 SFEU.

88. Druhý důvod kasačního opravného prostředku je tedy nutno zamítnout.

VI – Důsledky posouzení

89. S ohledem na výše uvedené Tribunál správně dospěl k závěru, že nemá pravomoc přezkoumávat platnost napadených rozhodnutí, a tudíž je na vnitrostátních soudech vysílajícího členského státu (Itálie), aby přezkoumaly legalitu napadených rozhodnutí a rozhodly o souvisejících nárocích na náhradu škody ***** . Kasační opravný prostředek by tudíž měl být zamítnut.

90. Nelze však vyloučit, že příslušné vnitrostátní soudy mohou mít pochybnosti týkající se rozsahu přezkumu napadených rozhodnutí, jakož i možných důsledků tohoto přezkumu.

***** Viz formulář žádosti „Policejní mise Evropské unie (EUPM)“, kterou paní H podepsala dne 10. listopadu 2008. Viz také oddíl 2.6 („přeřazení“) kapitoly VI („personální řízení“) Standardního operačního postupu, který stanoví, že od „vyslaných členů mezinárodního personálu EUPM se očekává, že na své pozici setrvají po dobu běžného roku trvání jejich služby. Nicméně v případě specifikovaných operativních, osobních nebo zdravotních důvodů, mohou být přeřazeni na jinou pozici v rámci EUPM, a to na základě rozhodnutí přijatého [vedoucím mise].“

***** Viz čl. 6 odst. 5 rozhodnutí 2009/906.

***** Viz článek 263 SFEU.

***** Tento závěr je rovněž v souladu s hlavní zásadou čl. 8 dost. 2 rozhodnutí 2009/906, jehož příslušná část stanoví, že „státní instituce nebo orgán Unie, který vyslal člena personálu, vyřizuje všechny nároky vzniklé v souvislosti s vysláním, které člen personálu vznese nebo které se jej týkají“.

91. Pro tento případ bych chtěl připomenout, že tyto soudy mohou – a v některých případech musí – požádat Soudní dvůr na základě článku 267 SFEU o rozhodnutí o předběžné otázce. Soudní dvůr tak může být těmto soudům stále nápomocen při rozhodování ve sporu, který jim byl předložen, a zároveň nepřekročit meze stanovené čl. 24 odst. 1 SEU a článkem 275 SFEU. Podle mého názoru by tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce měly být vítány, neboť přinášejí dvě naprosto zřejmé výhody. Zaprvé umožňují, aby Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce rozhodl, zda má pravomoc vyložit akt napadený před vnitrostátním soudem či příslušná ustanovení o SZBP, kterých se dovolává žalobce *****. Vnitrostátnímu soudu samozřejmě nemusí být jasné, zda jsou unijní akt či ustanovení dotčená v původním řízení vyňata z pravomoci Soudního dvora na základě obecného pravidla stanoveného v čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU, nebo zda se na ně naopak může vztahovat jedna z výjimek z tohoto pravidla (například proto, že se použije článek 40 SEU). Zadruhé, což je důležitější, Soudní dvůr by mohl vyložit unijní ustanovení horizontální povahy (hmotněprávní či procesní) ***** nebo obecné zásady unijního práva (například zásadu loajální spolupráce nebo povinnost řádné péče) ***** , které by také mohly být použitelné v původním řízení *****. Soudní dvůr by konkrétně mohl upřesnit meze procesní autonomie členských států tím, že by vysvětlil právní důsledky vyplývající z povinnosti vnitrostátního soudu stanovit v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany jednotlivců.

92. K vypořádání se s jednou z výtek, které vznesla Rada proti napadenému usnesení, a vyjádření svého názoru na některé otázky, které byly předmětem rozsáhlých debat během jednání, se budu dále zabývat dalšími třemi aspekty vnitrostátních řízení: i) použitelnými právními předpisy, ii) totožností žalované strany a iii) pravomocí vnitrostátních soudů.

93. Zaprvé, pokud jde o předpisy použitelné v původním řízení, chtěl bych uvést následující. Pokud jde o procesní pravidla, výše jsem vysvětlil, že se použijí vnitrostátní pravidla, avšak musí být dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity. Pokud jde o hmotněprávní pravidla, musím zdůraznit, že legalita aktu SZBP může být zkoumána pouze s ohledem na ustanovení a obecné zásady unijního práva, které jsou v dané situaci použitelné. V této souvislosti musí předkládající soud rovněž přihlídnout k prostoru pro uvážení, který musí být unijním orgánům v oblasti SZBP poskytnut *****. Naopak platnost unijního aktu nikdy nemůže být přezkoumávána ve vztahu k ustanovením nebo zásadám vnitrostátního práva.

94. Zadruhé považuji za důležité, aby bylo upřesněno, kdo má obhajovat opatření přijatá v oblasti SZBP, která byla napadena před vnitrostátním soudem. Podle mého názoru to bude záviset na povaze pravomocí uplatňovaných na základě napadeného aktu. V případě, že pravomocí uplatňované na základě tohoto aktu byly *přímo* přeneseny orgány členského státu, kterým se daný subjekt zodpovídá a které si nad tímto subjektem ponechávají určité kontrolní pravomoci, měl by být žalovaným tento členský stát. Naopak v případě, že pravomoci, které tento subjekt uplatňuje, vycházejí z pravomocí, jež Unii přiznávají Smlouvy, měla by být žalována Unie.

95. V projednávané věci souhlasím s Radou v tom, že Tribunál se v bodech 50 a 51 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že vedoucí mise jednal na základě pravomocí, které na něj byly přeneseny členským státem původu navrhovatelky.

***** Obdobně viz rozsudky ze dne 27. února 2007, Segi a další v. Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116; a Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

***** Mezi nimi zejména Listina základních práv Evropské unie.

***** Viz stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen, Elitaliana v. Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, bod 28.

***** Obdobně viz rozsudek ze dne 16. června 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

***** V tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 9. listopadu 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (I), C-465/93, EU:C:1995:369, bod 37.

96. EUPM, civilní mise pro řešení krizí, představuje operativní akci Unie založenou podle čl. 43 odst. 2 SEU. V souladu s článkem 38 SEU vykonává Politický a bezpečnostní výbor pod křídly Rady a vysokého představitele politickou kontrolu a strategické řízení mise. Kromě toho může Rada zmocnit Politický a bezpečnostní výbor k přijímání vhodných rozhodnutí týkajících se politické kontroly a strategického řízení mise.

97. Samotné každodenní řízení mise, jako je EUPM, však náleží linii vedení mise v čele s civilním velitelem operace na strategické úrovni a vedoucím mise v místě působení. Oba jsou jmenováni Radou nebo Politickým a bezpečnostním výborem, které jim také svěřují jejich případné pravomoci. Oba také podávají zprávy Radě a Politickému a bezpečnostnímu výboru a to přímo nebo nepřímým.

98. Je pravda, že operativní kontrola nad personálem vyslaným do EUPM členskými státy byla převedena z vysílajících států na civilního velitele operace, který ji zase přidělil vedoucímu mise. Nejedná se však o skutečné či přímé přenesení pravomocí, alespoň ne pro účely uvedené v bodě 51 napadeného usnesení.

99. Prostřednictvím sporných rozhodnutí vedoucí mise jednal jako unijní orgán, a to na základě pravomocí, které mu byly svěřeny Radou nebo Politickým a bezpečnostním výborem podle ustanovení unijního práva. Tato rozhodnutí proto nemohou být přičitatelná italským orgánům, jak uvedl Tribunál v bodě 50 napadeného usnesení: nebyla přijata v zastoupení či jménem tohoto členského státu, ale v zastoupení Unie. Měla to tudíž být Unie, proti komu navrhovatelka měla podat žalobu k příslušnému vnitrostátnímu soudu a domáhat se vydání prohlášení nepoužitelnosti sporných rozhodnutí nebo náhrady škody.

100. Unie je před vnitrostátními soudy zastupována podle ustanovení článku 335 SFEU.

101. Zatřetí, pokud jde o pravomoci vnitrostátních soudů, opět souhlasím s Radou v tom, že – na rozdíl od závěru Tribunálu učiněného v bodě 53 napadeného usnesení – tyto soudy nemohou zrušit akt přijatý unijním orgánem nebo orgánem zřízeným Unií, nebyl-li tento akt přijat na základě pravomocí přenesených dotčeným členským státem.

102. Soudní dvůr před nedávnem v rozsudku

Schrems znovu potvrdil klíčovou zásadu vyplývající z rozsudku Foto-Frost, tj. že vnitrostátní soudy jsou sice oprávněny přezkoumat platnost unijního aktu, nemají však pravomoc k tomu, aby samy konstatovaly neplatnost takového aktu. Tato zásada je podle mého názoru použitelná také na oblast SZBP, a to navzdory skutečnosti, že neexistuje žádný unijní soud, který může tuto pravomoc vykonávat. Vnitrostátní řízení s vlastními pravidly upravujícími aktivní legitimaci, přípustnost, právní zastoupení, promlčení, dokazování, důvěrnost atd. nemusí být vhodné pro rozhodování o platnosti unijních aktů. Jsou to řízení koncipovaná pro jiné účely a nemusí unijním institucím a členským státům zaručit procesní práva srovnatelná s těmi, která mají v řízení před SDEU. Nemožnost nebo problémy na straně těchto účastníků řízení předložit vyjádření v řízeních, kterými je přezkoumávána platnost

Viz čl. 5 odst. 2 čl. 6 odst. 1 rozhodnutí 2009/906.

Viz zejména články 9 a 10 rozhodnutí 2009/906.

Viz čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 2 rozhodnutí 2009/906.

Rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, bod 62.

Rozsudek ze dne 22. října 1985, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 15 až 20.

Viz zejména články 23, 40, 42 a 56 statutu Soudního dvora a čl. 37 odst. 1, čl. 38 odst. 4 a čl. 76 odst. 3 a článek 96 jednacího řádu Soudního dvora.

unijního aktu, by zase omezila možnost vnitrostátního soudu rozhodovat s plnou znalostí všech relevantních právních a skutkových okolností. A to pomímám potenciální vážné dopady na bezpečnost a zahraniční politiku Unie a členských států, které by s sebou mohlo nést zrušení aktu přijatého v oblasti SZBP vnitrostátním soudem.

103. Z toho vyplývá, že dospěje-li vnitrostátní soud, před kterým byl unijní akt napaden, k závěru, že tento akt je skutečně protiprávní, neboť porušuje unijní normy vyšší právní síly, může nanejvýše odložit vykonatelnost aktu vůči žalobci, a případně mu přiznat náhradu škody. V této souvislosti je vhodné připomenout, že Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že vnitrostátní soudy mohou přijímat opatření k odložení vykonatelnosti unijních aktů pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v rozhodnutí ve věci *Zuckerfabrik* *****
V případě, že SDEU nemá pravomoc rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené vnitrostátním soudem, je na unijním orgánu, který za daný akt odpovídá, aby vyvodil patřičné důsledky z rozhodnutí vnitrostátního soudu tím, že zruší nebo změní akt, jehož vykonatelnost vůči žalobci byla odložena. Aby nenastaly pochybnosti, rozhodnutí vnitrostátního soudu týkající se legality daného unijního aktu nepůsobí *erga omnes*.

104. Závěrem lze říci, že nesprávné právní posouzení na dvou místech v odůvodnění napadeného usnesení nemají vliv na platnost závěrů, ke kterým v tomto usnesení Tribunál dospěl: v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU, čl. 24 odst. 1 SEU a článkem 275 SFEU, nemá Soudní dvůr Evropské unie pravomoc projednat věc předloženou navrhovatelkou, neboť tuto pravomoc mají italské soudy.

VII – K nákladům řízení

105. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

106. Bude-li Soudní dvůr souhlasit s mým posouzením kasačního opravného prostředku, je třeba podle článků 137, 138 a 184 jednacího řádu uložit paní H náhradu nákladů řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku.

VIII – Závěry

107. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr:

- kasační opravný prostředek zamítl;
- paní H uložil náhradu nákladů řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku.

***** Jedná se v podstatě o následující podmínky: i) vnitrostátní soud musí mít vážné pochybnosti ohledně platnosti uvedeného aktu, a jestliže platnost napadeného aktu dosud nebyla před Soudním dvorem projednávána, musí tento soud Soudnímu dvoru předložit předběžnou otázku, ii) musí jít o stav naléhavosti, přičemž vydání předběžného opatření musí být nutné k zamezení vzniku vážné a nenapravitelné újmy účastníku, který se jej domáhá, iii) vnitrostátní soud musí vzít řádně v úvahu zájmy Evropské unie a iv) při posuzování všech těchto podmínek musí vnitrostátní soud postupovat v souladu s veškerými rozhodnutími unijních soudů týkajícími se legality daného unijního aktu nebo návrhu na vydání obdobného předběžného opatření na unijní úrovni. Viz rozsudky ze dne 21. února 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65 a ze dne 9. listopadu 1995, *Atlanta Frucht Handelsgesellschaft a další* (I), C-465/93, EU:C:1995:369.