



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
GERARDA HOGANA  
přednesené dne 20. ledna 2021<sup>1</sup>

**Věc C-872/19 P**

**Bolívarovská republika Venezuela  
proti**

**Radě Evropské unie**

„Kasační opravný prostředek – Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření přijatá vzhledem k situaci ve Venezuele – Nařízení (EU) 2017/2063 – Články 2, 3, 6 a 7 – Žaloba na neplatnost podaná třetím státem – Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – Bezprostřední dotčení – Otázka veřejného pořádku – Pojem ‚právnícká osoba‘ – Třetí stát – Nepřípustnost“

### I. Úvod

1. Zhoršující se politická a hospodářská situace Bolívarovské republiky Venezuela dospěla až do takového stavu, kdy jsou běžné zásady demokracie, právního státu a lidských práv podle všeho významně ohroženy. Za těchto okolností přijala Rada Evropské unie od roku 2017 řadu omezujících opatření (sankcí). Těmito omezujícími opatřeními jsou ukládány zákazy vývozu týkající se prodeje, dodávek, převodů nebo vývozu určitého vojenského a jiného vybavení (vozidel určených k potlačení nepokojů nebo k přemístění vězňených osob) do Venezuely. Z odůvodnění těchto rozhodnutí a nařízení provádějících tato omezující opatření vyplývá, že Rada se obávala, že by toto vybavení mohlo být použito pro účely vnitřní represe i k obecnému potlačování legitimních demokratických protestů v tomto státě. Tato opatření se rovněž vztahovala na poskytování technických, zprostředkovatelských nebo finančních služeb spojených s dodávkou tohoto vybavení. Tato opatření dále upravují možnost uložit zákazy cestování určitým jmenovitě uvedeným fyzickým osobám a opatření spočívající ve zmrazení majetku namířená proti některým jmenovitě uvedeným fyzickým nebo právníckým osobám, subjektům či orgánům. Tato konkrétní individualizovaná opatření však nejsou předmětem tohoto řízení.

2. Předmětem tohoto řízení je spíše snaha Bolívarovské republiky Venezuela zpochybnit platnost některých z těchto omezujících opatření. To okamžitě vyvolává mnohem širší otázku, a sice zda je stát, který není členským státem Evropské unie, oprávněn zahájit řízení takovéto povahy u unijního soudu. Lze mít sice za to, že se tyto otázky dotýkají významných a potenciálně citlivých otázek mezinárodního práva veřejného, nicméně na konkrétní úrovni unijního práva lze patrně říci, že problematika, která musí být vyřešena v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku, se

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

omezuje na tyto otázky: i) je Bolívarovská republika Venezuela „právnícká osoba“ ve smyslu článku 263 SFEU a ii) v případě kladné odpovědi na první otázku, je Bolívarovská republika Venezuela bezprostředně dotčena<sup>2</sup> uloženými opatřeními, takže má požadovanou aktivní legitimaci k napadení platnosti těchto omezujících opatření ve smyslu článku 263 SFEU<sup>3</sup>?

3. Projednávaná věc se tudíž týká kasačního opravného prostředku podaného dne 28. listopadu 2019 Bolívarovskou republikou Venezuela (dále jen „navrhovatelka“) proti rozsudku Tribunálu (čtvrtého rozšířeného senátu) ze dne 20. září 2019, Venezuela v. Rada (T-65/18, EU:T:2019:649, dále jen „napadený rozsudek“). V tomto rozsudku Tribunál rozhodl, že navrhovatelka neprokázala, že je těmito opatřeními bezprostředně dotčena ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Navrhovatelka tedy neměla potřebnou aktivní legitimaci k vedení řízení o žalobě na neplatnost, a tato žaloba tudíž byla na tomto základě prohlášena za nepřijatelnou.

4. Navrhovatelka v podstatě tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil kritérium bezprostředního dotčení stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU ve světle rozsudku ze dne 13. září 2018, Almaz-Antey Air and Space Defence v. Rada (T-515/15, nezveřejněný, EU:T:2018:545, dále jen „rozsudek Almaz-Antey“). Projednávaný kasační opravný prostředek proto soudu nabízí jedinečnou příležitost vyjádřit se k použití kritérií přípustnosti stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU v rámci žaloby na neplatnost podané třetím státem proti omezujícím opatřením přijatým Radou Evropské unie s ohledem na situaci v tomto státě. Pokud jde o tento kasační opravný prostředek, je tedy potřeba posoudit, jak jsem již uvedl výše, zda je navrhovatelka v rámci tohoto řízení „právníckou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a pokud ano, zda je rovněž bezprostředně dotčena napadenými omezujícími opatřeními.

## II. Právní rámec a skutečnosti předcházející sporu

5. Dne 13. listopadu 2017 přijala Rada nařízení (EU) 2017/2063 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele<sup>4</sup> na základě čl. 215 odst. 2 SFEU a rozhodnutí Rady (SZBP) 2017/2074 ze dne 13. listopadu 2017 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele<sup>5</sup>.

6. Článek 2 nařízení 2017/2063 stanoví, že se zakazuje jakékoli fyzické či právnícké osobě, subjektu nebo orgánu ve Venezuele nebo pro použití v této zemi poskytovat technickou pomoc a zprostředkovatelské služby, finanční prostředky nebo finanční pomoc a jiné služby související se zbožím a technologiemi, které jsou uvedeny na Společném vojenském seznamu Evropské unie přijatém Radou dne 17. března 2014<sup>6</sup>.

2 – Pokud jde o projednávanou věc, nebyla otázka osobního dotčení v napadeném rozsudku řešena. Rada ve své námitce nepřijatelnosti uvedla, že podle jejího názoru není nutné se vzhledem k neexistenci bezprostředního dotčení na straně Venezuely touto otázkou zabývat. Dovolil bych si však podotknout, že Venezuela v odpovědi na námitku nepřijatelnosti vznesenou Radou tvrdila, že nařízení (EU) 2017/2063 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele (Úř. věst. 2017, L 295, s. 21), které bylo přijato na základě článku 215 SFEU, je nařizovacím aktem, a že tedy stačí prokázat, že je tímto aktem dotčena bezprostředně.

3 – V případě, že bude rovněž prokázáno, že je Venezuela těmito opatřeními dotčena osobně.

4 – Úř. věst. 2017, L 295, s. 21.

5 – Úř. věst. 2017, L 295, s. 60. Podle bodu 1 napadeného rozsudku rozhodnutí 2017/2074 „obsahuje zprvč zákaz vývozu do Venezuely zbraní, vojenského vybavení nebo jakéhokoli jiného vybavení, které by mohlo být použito k vnitřní represi, jako i zařízení, technologií či softwaru určených k použití při monitorování. Uvedené rozhodnutí obsahuje zadruhé zákaz poskytovat Venezuele finanční, technické nebo jiné služby související s tímto vybavením nebo těmito technologiemi. Zatřetí stanoví zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů osob, subjektů a orgánů. Podle jeho bodu 1 odůvodnění je rozhodnutí 2017/2074 odpovědí na pokračující zhoršování situace v oblasti demokracie, právního státu a lidských práv ve Venezuele“. Článek 13 odst. 1 rozhodnutí 2017/2074 v původní verzi stanovil, že se toto rozhodnutí použije do 14. listopadu 2018. Dne 6. listopadu 2018 prodloužilo rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1656, kterým se mění rozhodnutí 2017/2074 (Úř. věst. 2018, L 276, s. 10), platnost tohoto rozhodnutí do 14. listopadu 2019 a změnilo položku 7 v příloze I uvedeného rozhodnutí, která se týká jedné z osob, na které se vztahuje zmrazení finančních prostředků.

6 – Úř. věst. 2014, C 107, s. 1.

7. Článek 3 a příloha I nařízení 2017/2063 stanovují, že se zakazuje také prodávat, dodávat nebo vyvážet vybavení, které by mohlo být použito k vnitřní represí, jako jsou zbraně, střelivo, vozidla určená k potlačení nepokojů nebo k přemístění vězněných osob či výbušné látky, a poskytovat technickou pomoc, zprostředkovatelské služby, finanční prostředky nebo finanční pomoc či jiné služby související s uvedeným vybavením jakékoli fyzické či právnické osobě, subjektu nebo orgánu ve Venezuele nebo pro použití v této zemi.

8. Článek 4 nařízení 2017/2063 stanoví, že odchýlně od článků 2 a 3 tohoto nařízení mohou příslušné orgány členského státu povolit určité činnosti za podmínek, které považují za vhodné.

9. Pokud k tomu příslušný orgán daného členského státu neudělil předchozí povolení, články 6 a 7 a příloha II nařízení 2017/2063 zakazují prodávat, dodávat nebo vyvážet zařízení, technologie nebo software pro hloubkovou inspekci paketů, odposlech sítě, sledování, rušení sítě a rozpoznávání řeči, jakož i poskytovat technickou pomoc, zprostředkovatelské služby, finanční pomoc a jiné služby související s uvedeným zařízením, technologiemi a softwarem jakékoli fyzické či právnické osobě, subjektu nebo orgánu ve Venezuele nebo pro použití v této zemi.

10. Článek 6 odst. 2 nařízení 2017/2063 stanoví, že příslušné orgány členských států neudělí povolení přímo či nepřímo prodávat, dodávat, převádět nebo vyvážet zařízení, technologie nebo software jakékoli osobě, subjektu či orgánu ve Venezuele nebo pro použití v této zemi, pokud mají dostatečné důvody se domnívat, že by dané zařízení, technologie nebo software byly venezuelskou vládou, veřejnými orgány, podniky a institucemi nebo jakoukoliv osobou či subjektem jednajícím jejich jménem nebo pod jejich vedením využíváno k vnitřní represí.

11. Článek 7 odst. 1 písm. c) nařízení 2017/2063 stanoví, že pokud k tomu příslušný orgán daného členského státu nedal předchozí povolení v souladu s čl. 6 odst. 2, zakazuje se poskytovat jakékoli služby související s monitorováním nebo odposlechem telekomunikací nebo internetu venezuelskému státu, jeho vládě, jeho veřejným orgánům, podnikům a institucím nebo jakékoli osobě nebo subjektu jednajícím jejich jménem nebo pod jejich vedením.

12. Články 8 až 11 a přílohy IV a V nařízení 2017/2063 kromě toho s výhradou výjimek stanovují zmrazení veškerých finančních prostředků, které patří určitým fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům, jakož i zákaz jim tyto finanční prostředky zpřístupnit. Článek 17 odst. 4 nařízení 2017/2063 stanoví, že „[s]eznamy stanovené v přílohách IV a V je pravidelně přezkoumáván alespoň každých dvanáct měsíců“<sup>7</sup>.

13. Článek 20 nařízení 2017/2063 stanoví, že výše uvedené zákazy se uplatní na:

- „a) území Unie, včetně jejího vzdušného prostoru;
- b) palubě jakéhokoli letadla nebo plavidla v jurisdikci některého z členských států;
- c) fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého členského státu, ať se nacházejí na území Unie, nebo mimo ně;
- d) právnické osoby, subjekty či orgány registrované nebo zřízené podle práva některého členského státu, ať se nacházejí na území Unie, nebo mimo ně;
- e) právnické osoby, subjekty nebo orgány v souvislosti s jakoukoli obchodní činností vykonávanou zcela nebo částečně v Unii.“

7 – Dne 6. listopadu 2018 změnilo prováděcí nařízení Rady (EU) 2018/1653, kterým se provádí nařízení 2017/2063 (Úř. věst. 2018, L 276, s. 1), položku 7 v příloze IV uvedeného nařízení, jež se týká jedné z osob, na které se vztahuje zmrazení finančních prostředků.

### III. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

14. Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 6. února 2018 podala navrhovatelka žalobu na neplatnost proti nařízení 2017/2063 v rozsahu, v němž se jí týkají jeho ustanovení. Tribunál rozhodl, že v rozsahu, v němž žaloba na neplatnost podaná navrhovatelkou směřuje proti nařízení 2017/2063, se týká jen jeho článků 2, 3, 6 a 7 (dále jen „napadená ustanovení“)<sup>8</sup>.

15. Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 3. května 2018 vznesla Rada námitku nepřípustnosti podle článku 130 jednacího řádu Tribunálu. Rada uplatnila tři důvody nepřípustnosti, a sice zaprvé, že navrhovatelka, žalobkyně v uvedené věci, nemá právní zájem na podání žaloby, zadruhé, že není bezprostředně dotčena napadenými ustanoveními, a zatřetí, že není „fyzickou nebo právnickou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Navrhovatelka předložila vyjádření k této námitce dne 27. června 2018. Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 17. ledna 2019 upravila navrhovatelka na základě článku 86 jednacího řádu návrh tak, že se týkal také rozhodnutí 2018/1656 a prováděcího nařízení 2018/1653 v rozsahu, v němž se jí týkají jejich ustanovení. Rada odpověděla na návrh na úpravu žaloby dne 5. února 2019.

16. Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na ústní otázky týkající se přípustnosti položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 8. února 2019. Tribunál měl za to, že je třeba rozhodnout o přípustnosti žaloby tím způsobem, že začne s posouzením druhého důvodu nepřípustnosti uplatňovaného Radou a vycházejícího z toho, že navrhovatelka není bezprostředně dotčena napadenými ustanoveními.

17. V napadeném rozsudku Tribunál připomněl, že podle ustálené judikatury platí, že taková podmínka, že fyzická nebo právnická osoba musí být bezprostředně dotčena rozhodnutím, které je předmětem žaloby, jako je podmínka stanovená v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, a sice že musí vyvolávat bezprostřední účinky na právní postavení žalobce a dále že adresátům pověřeným jeho provedením nesmí ponechávat žádnou volnost uvážení, takže toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijního práva, aniž jsou použity další zprostředkující předpisy. Navíc pro určení toho, zda akt vyvolává právní účinky, je třeba posoudit zejména jeho předmět, obsah, působnost a podstatu, jakož i právní a skutkový kontext, v němž byl vydán<sup>9</sup>.

18. Podle Tribunálu obsahují napadená ustanovení zaprvé zákaz prodávat nebo poskytovat jakékoli fyzické nebo právnické osobě, subjektu či orgánu ve Venezuele zbraně, vojenské vybavení nebo jakékoli jiné vybavení, které by mohlo být použito k vnitřní represi, jakož i zařízení, technologie či software určené k použití při monitorování. Napadená ustanovení obsahují zadruhé zákaz poskytovat stejným fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům ve Venezuele finanční, technické nebo jiné služby související s tímto vybavením nebo technologiemi<sup>10</sup>. Tribunál dále uvedl, že článek 20 nařízení 2017/2063 omezuje uplatnění výše uvedených zákazů na území Unie, fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého členského státu a právnické osoby zřízené podle práva některého členského státu, jakož i na právnické osoby, subjekty nebo orgány v souvislosti s jakoukoli obchodní činností vykonávanou zcela nebo částečně v Unii<sup>11</sup>.

8 – Viz bod 22 napadeného rozsudku. Toto konstatování nebylo v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku zpochybněno. Viz bod 14 kasačního opravného prostředku.

9 – Viz body 29 a 30 napadeného rozsudku, jakož i citovaná judikatura.

10 – Viz bod 31 napadeného rozsudku.

11 – Viz bod 32 napadeného rozsudku.

19. Tribunál konstatoval, že napadená ustanovení neukládají zakazy navrhovatelce a mohou na ni mít nanejvýš nepřímé účinky, jelikož důsledkem zakazů uložených fyzickým osobám, které jsou státními příslušníky některého členského státu, a právníkům osobám zřízeným podle práva některého členského státu, by mohlo být omezení zdrojů, ze kterých si navrhovatelka může pořídit dotčené výrobky a služby<sup>12</sup>.

20. Tribunál uvedl, že v rozsudku *Almaz-Antey* skutečně zamítl argument, že právní postavení subjektu usazeného mimo Evropskou unii nebylo bezprostředně dotčeno opatřeními, které měly zakázat subjektům Evropské unie provádět s ním určité druhy operací. Tribunál totiž rozhodl, že zakázat subjektům Unie provádět takové operace se rovná zakázat žalobkyni provádět s nimi dotčené operace<sup>13</sup>. Tribunál poznamenal, že napadená ustanovení se výslovně a konkrétně nevztahují na navrhovatelku jako stát způsobem srovnatelným s tím, jak se vztahovala na žalobkyni ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Almaz-Antey*<sup>14</sup>.

21. Mimoto podle Tribunálu nemůže být navrhovatelka postavena na roveň takovému subjektu, jako byla žalobkyně ve věci, v níž byl vydán rozsudek *Almaz-Antey*, neboť způsoby jednání navrhovatelky nelze omezit jen na čistě obchodní činnost, jelikož stát požívá výsad veřejné moci zvláště v rámci takových činností v obecném zájmu, jako jsou úkoly v oblasti obrany, policie a dohledu. Kromě toho měl Tribunál za to, že na rozdíl od subjektu, jehož způsobilost je omezena jeho účelem, má navrhovatelka jako stát pole působnosti, které se vyznačuje velkou rozmanitostí a nelze jej omezit na jednu konkrétní činnost. Tato široká škála pravomocí ji tedy odlišuje od subjektu, který obvykle vykonává určitou hospodářskou činnost, na kterou se vztahuje omezující opatření<sup>15</sup>.

22. Tribunál rovněž uvedl, že takové zakazy, jako jsou zakazy, které ukládají napadená ustanovení, nemohou bezprostředně ovlivnit postavení subjektů, jež nepůsobí na relevantních trzích. V rozsudku *Almaz-Antey* Tribunál právě konstatoval, že žalobkyně byla společností působící v odvětví obrany, na kterou se vztahovala relevantní ustanovení napadeného aktu<sup>16</sup>.

23. Tribunál měl za to, že z údajů vypracovaných Eurostatem, které navrhovatelka předložila, vyplývá, že celková hodnota obchodních transakcí s Venezuelou týkajících se majetku, na který se vztahují napadená ustanovení, činila 76 milionů eur v roce 2016, 59 milionů eur v roce 2017 a 0 eur v roce 2018, a i když tyto údaje mohou prokázat účinnost napadených ustanovení, nemohou prokázat, že tím, že navrhovatelka nakoupila dotčené výrobky a služby, jednala jako entita, kterou lze postavit na roveň hospodářskému subjektu působícímu na relevantních trzích, a nejednala v rámci svých činností v obecném zájmu<sup>17</sup>. Tribunál uvedl, že vzhledem k neexistenci takového právního titulu, jako je smlouva, je možnost navrhovatelky navázat se subjekty Unie vztah s právními důsledky patrně čistě spekulativní a může vyplývat jen z budoucích a hypotetických jednání. Tribunál tak rozhodl, že zakazy zavedené napadenými ustanoveními nemohou být jako takové považovány za zakazy, kterými je dotčeno právní postavení navrhovatelky<sup>18</sup>.

24. Na tvrzení navrhovatelky, že podle ustálené judikatury platí, že okolnost, že unijní akt brání právníké osobě veřejného práva, aby vykonávala vlastní pravomoci, jak považuje za vhodné, se bezprostředně dotýká jejího právního postavení, takže se jí tento akt bezprostředně dotýká, Tribunál odpověděl, že napadená ustanovení nezakazují bezprostředně navrhovatelce nakupovat a dovážet zařízení, na která se vztahují, a získávat dotčené služby. Rovněž rozhodl, že napadená ustanovení

12 – Viz bod 32 napadeného rozsudku.

13 – Viz bod 34 napadeného rozsudku.

14 – Tribunál v bodě 35 napadeného rozsudku uvedl, že ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Almaz-Antey*, bylo jméno žalobkyně uvedeno v napadeném rozhodnutí jakožto jméno podniku, kterému se zakazuje prodávat dotčené výrobky a poskytovat dotčené služby.

15 – Viz bod 37 napadeného rozsudku.

16 – Viz bod 38 napadeného rozsudku.

17 – Viz body 39 a 40 napadeného rozsudku.

18 – Viz bod 41 napadeného rozsudku.

neovlivňují její schopnost vykonávat svá svrchovaná práva k území a majetku, na které se vztahuje její jurisdikce, a z nařízení 2017/2063 nijak nevyplývá, že úmyslem Rady bylo omezit její právní způsobilost. Vzhledem k právu každého státu – nebo sdružení států – svrchovaně rozhodovat o způsobu udržování hospodářských vztahů s třetími státy dotčená práva alespoň nepřímo omezují příležitosti navrhovatelky v tomto ohledu<sup>19</sup>.

25. Tribunál uzavřel, že právní postavení navrhovatelky není bezprostředně dotčeno napadenými ustanoveními a že žaloba musí být odmítnuta jako nepřijatelná v rozsahu, v němž je namířena proti těmto ustanovením<sup>20</sup>.

#### **IV. Návrhová žádání tohoto kasačního opravného prostředku**

26. Navrhovatelka navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek v rozsahu, v němž odmítl žalobu jako nepřijatelnou;
- prohlásil žalobu podanou navrhovatelkou za přípustnou a vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé; a
- uložil Radě náhradu nákladů tohoto řízení a řízení před Tribunálem.

27. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek;
- uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení před Soudním dvorem.

#### **V. Řízení před Soudním dvorem**

28. Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU stanoví, že „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. Podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU jsou základními podmínkami, které stanoví nezbytné požadavky aktivní legitimace pro zahájení řízení fyzickými nebo právnickými osobami, jež se domáhají soudního přezkumu některého unijního aktu. Pokud tyto základní podmínky splněny nejsou, vyplývá z toho, že takové řízení je nepřijatelné, a tato nepřijatelnost je v důsledku toho důvodem veřejného pořádku, který může – a dokonce musí – být uplatněn unijním soudem i bez návrhu<sup>21</sup>. Nesplnění základních podmínek žaloby na neplatnost stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU tudíž představuje nepominutelnou podmínku řízení zahájeného fyzickým a právnickými osobami, kterou mohou unijní soudy kdykoli i bez návrhu přezkoumat<sup>22</sup>.

19 – Viz body 42 a 43 napadeného rozsudku.

20 – Viz bod 51 napadeného rozsudku.

21 – Obdobně viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Itálie v. Komise* (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 35).

22 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2014, *Stichting Woonpunt a další v. Komise* (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 45 a citovaná judikatura).

29. Ačkoli projednáváný kasační opravný prostředek směřuje proti závěru Tribunálu v napadeném rozsudku, že je žaloba, která mu byla předložena, nepřípustná, neboť právní postavení navrhovatelky není napadenými ustanoveními bezprostředně dotčeno, Soudní dvůr se rozhodnutím ze dne 7. července 2020 rozhodl požádat navrhovatelku, Radu, Evropskou komisi a členské státy, aby se do 11. září 2020 písemně vyjádřily k otázce, zda musí být třetí stát považován za právnickou osobu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

30. Na žádost některých zúčastněných byla lhůta pro podání těchto písemných vyjádření prodloužena do 25. září 2020. Někteří zúčastnění navíc požádali o přístup ke spisu v projednávané věci. Vzhledem k tomu, že účastnice řízení nevznesly žádné námitky, byl těmto zúčastněným přístup ke spisu umožněn. Písemná vyjádření k otázce, zda je navrhovatelka právnickou osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, předložily navrhovatelka, Rada, Belgické království, Bulharská republika, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Litevská republika, Nizozemské království, Polská republika, Slovinská republika, Slovenská republika, Švédské království a Komise.

31. Podle mého názoru bude vhodné posoudit nejprve otázku, zda je navrhovatelka „právnickou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a teprve potom otázku bezprostředního dotčení.

## VI. Kasační opravný prostředek

### A. Pojem „právnická osoba“

#### 1. Argumentace účastnic řízení

32. Navrhovatelka uvádí, že Rada v kasační odpovědi podané v tomto řízení o kasačním opravném prostředku připustila, že má navrhovatelka mezinárodní právní subjektivitu a že je právnickou osobou v souladu s příslušnými pravidly mezinárodního práva veřejného a vnitrostátního práva. Unie je vázána povinností zajistit dodržování právního státu, a musí tedy zajistit, aby měla každá fyzická nebo právnická osoba „nárok na účinnou soudní ochranu práv, která jim přiznává právní řád Unie“. Kromě toho musí mít taková osoba právo napadnout u unijních soudů akty přijaté unijními orgány, které jí způsobují újmu, jsou-li splněny podmínky stanovené v článku 263 SFEU. Jedná se o vyjádření zásady *ubi ius ibi remedium*, která je obecnou zásadou unijního práva a má odraz v čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a v čl. 19 odst. 1 SEU.

33. Navrhovatelka má za to, že znění čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU neobsahuje žádnou – ani nepřímou – indicii, na základě které by bylo možno připustit vyloučení navrhovatelky z rozsahu pojmu „právnická osoba“. Navíc Tribunál v usnesení ze dne 10. září 2020, *Cambodge a CRF v. Komise* (T-246/19, EU:T:2020:415), mimo jiné rozhodl, že výraz „každá fyzická nebo právnická osoba“ uvedený v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU musí být chápán tak, že zahrnuje i státy, které nejsou členy Unie, jako je Kambodžské království. Podle navrhovatelky se tato argumentace použije *mutatis mutandis* na projednáváný kasační opravný prostředek. Kromě toho použití determinantu „každý“, a to nejen v angličtině, ale též v jiných jazykových zněních<sup>23</sup>, ve vztahu ke slově „fyzická nebo právnická osoba“ v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU naznačuje, že toto ustanovení zahrnuje bez rozlišování „všechny“ jednotlivce a subjekty, které jsou fyzickými nebo právnickými osobami. Jakýkoli výklad slov „každá fyzická nebo právnická osoba“ uvedených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU v tom smyslu, že by neměla zahrnovat subjekty s mezinárodní právní subjektivitou, jako je navrhovatelka, by byl v rozporu

23 – „jede Person“ v němčině, „toda persona“ ve španělštině, „toute personne“ ve francouzštině a „qualsiasi persona“ v italštině.

se zněním tohoto ustanovení a byl by *contra legem*. Navíc by byl takovýto výklad *contra legem* též v rozporu s judikaturou, podle které „*ustanovení Smlouvy týkající se práva dotčených osob podat žalobu nesmí být vykládána restriktivně, takže v případě neexistence příslušné úpravy ve Smlouvě nelze v tomto ohledu předpokládat žádné omezení*“<sup>24</sup>.

34. Navrhovatelka tvrdí, že výše uvedený gramatický výklad je potvrzen – *ad abundantiam* – výkladem čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU ve světle jeho cíle a právních souvislostí. Podle ustálené judikatury je cílem čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU „*přiznat odpovídající soudní ochranu všem osobám, ať fyzickým, či právníckým, které jsou bezprostředně a osobně dotčeny akty [unijních] orgánů*“<sup>25</sup>. Navíc je právo podat žalobu na neplatnost podstatné pro účely zajištění souladu s požadavky plynoucími ze zásad právního státu. Unijní soudy proto již připustily, aby byly jako „*právnícká osoba*“ ve smyslu tohoto ustanovení kvalifikovány například regiony a jiné územní celky v rámci členského státu<sup>26</sup>, celky na nižší než regionální úrovni ve třetích státech<sup>27</sup>, společnosti usazené ve třetích státech<sup>28</sup>, třetí státy<sup>29</sup>, nové členské státy před jejich přistoupením k Unii<sup>30</sup>, a dokonce i organizace bez právní subjektivity podle vnitrostátního, unijního nebo mezinárodního práva<sup>31</sup>. Vyloučení navrhovatelky ze soudní ochrany přiznané čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU by bylo v rozporu s tímto ustanovením a zbavilo by ji veškerých opravných prostředků ve vztahu k opatřením, která mají bezprostřední a významný dopad na její právní postavení. Primární právo Unie navíc nenabízí žádnou podporu názoru, že by subjekt s mezinárodní právní subjektivitou, jako je navrhovatelka, nespadal pod pojem „*právnícká osoba*“ ve smyslu tohoto ustanovení. Judikatura týkající se práva vstoupit do řízení na základě článku 40 statutu Soudního dvora naopak podporuje závěr, že navrhovatelka je „*právníckou osobou*“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

35. Rada má za to, že třetí stát není právníckou osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, ledaže mu byla v unijním právním řádu přiznána zvláštní práva na základě dohody uzavřené s Uníí. Tato výjimka se na projednávaný případ nepoužije. Cílem tohoto ustanovení je posílit právní ochranu jednotlivců, nikoliv států<sup>32</sup>. Podle článku 47 Listiny musí ve vztahu ke každému právu plynoucímu z unijního práva existovat účinná právní ochrana. Svrchované státy, které takovému režimu nepodléhají a nemají práva, která by jim byla přiznána unijním právem (ani nejsou vázány povinnostmi stanovenými unijním právem), se v zásadě nemohou domáhat přístupu k unijnímu soudu. Přiznat svrchovanému třetímu státu přístup k unijnímu soudu nad rámec výše uvedených mezí by bylo nejen neslučitelné s gramatickým a teleologickým výkladem dotčeného ustanovení Smlouvy, ale podle názoru Rady rovněž v rozporu se samotným systémem prostředků nápravy podle unijního práva (a myšlenek, z nichž vychází), který byl vytvořen za účelem ochrany práv přiznaných unijním právem<sup>33</sup>. Vzhledem k tomu, že „*je Unie nadána ústavním rámcem, který je pro ni specifický*“<sup>34</sup>, nemohou být prostředky nápravy upravené Smlouvami rozšiřovány na třetí státy. Třetí stát, byť je právníckou osobou mezinárodního práva, není tomuto ústavnímu rámci, který je omezen na členské státy, podřízen. Unie rozvíjí vztahy se svrchovanými třetími státy na mezinárodní scéně a tyto vztahy se řídí mezinárodním právem, které je pak založeno na souhlasu. V mezinárodním právním řádu nemají subjekty mezinárodního práva automatické právo na účinnou soudní ochranu; naopak mají

24 – Rozsudek ze dne 11. července 1996, Métropole télévision a další v. Komise (T-528/93, T-542/93, T-543/93 a T-546/93, EU:T:1996:99, bod 60). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. V tomto smyslu viz též rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, s. 106 až 107).

25 – Rozsudek ze dne 10. června 2009, Polsko v. Komise (T-257/04, EU:T:2009:182, bod 53), a usnesení ze dne 10. června 2009, Polsko v. Komise (T-258/04, nezveřejněné, EU:T:2009:183, bod 61). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

26 – Usnesení ze dne 8. února 2007, Landtag Schleswig-Holstein v. Komise (C-406/06, nezveřejněné, EU:C:2007:90, bod 9).

27 – Usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne a další v. Rada a Komise (T-212/02, EU:T:2007:194, bod 178).

28 – Usnesení ze dne 13. května 2019, Giant (China) v. Rada (T-425/13 DEP, nezveřejněné, EU:T:2019:340).

29 – Usnesení ze dne 10. září 2020, Cambodge a CRF v. Komise (T-246/19, EU:T:2020:415).

30 – Rozsudek ze dne 10. června 2009, Polsko v. Komise (T-257/04, EU:T:2009:182, bod 53), a usnesení ze dne 10. června 2009, Polsko v. Komise (T-258/04, nezveřejněné, EU:T:2009:183, bod 61).

31 – Rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

32 – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, bod 90).

33 – Rada v tomto smyslu cituje posudek 1/17 ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 109).

34 – Viz posudek 1/17 ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 110).



právo nepodřídít se soudní pravomoci jiného státu nebo mezinárodního soudu, ledaže s tím souhlasily. Svrchovaným třetím státům neplynou z unijních Smluv žádná zvláštní práva, což platí i pro tvrzené právo na rovné zacházení nebo svobodný a nepodmíněný obchod s hospodářskými subjekty Unie. To je v souladu s doktrínou svrchované imunity, podle níž nemohou subjekty mezinárodního práva svými vnitřními pravidly regulovat chování jiných subjektů mezinárodního práva.

36. Rada tvrdí, že judikatura týkající se zásady rovnosti mezi starými a novými členskými státy, kdy se Soudní dvůr přiklonil k postoji, prosazovanému Polskou republikou, podle kterého Polsku jako budoucímu členskému státu svědčí právo podat žalobu<sup>35</sup>, nemůže sloužit jako odůvodnění pro přiznání aktivní legitimace u unijního soudu takovému třetímu státu, jako je Venezuela, který členským státem není a ani se jím stát nemůže. Kromě toho Rada zdůrazňuje, že i když je pravda, že Soudní dvůr implicitně přiznal aktivní legitimaci Švýcarské konfederaci v usnesení ze dne 14. července 2005, Švýcarsko v. Komise (C-70/04, nezveřejněné, EU:C:2005:468), učinil tak ve zcela odlišném kontextu, jelikož dohoda mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o letecké dopravě stanovila, že pro účely použití zvláštních ustanovení vnitřních právních předpisů Unie musí být Švýcarská konfederace považována za členský stát. Mimoto článek 20 této dohody přiznával Soudnímu dvoru v určitých věcech výlučnou pravomoc.

37. Rada má rovněž za to, že pokud by bylo třetímu státu, proti němuž jsou namířena obecná omezující opatření (embarga), umožněno napadnout taková opatření na základě podmínek umožňujících přístup k unijním soudům osobám, na které se vztahují individuální opatření, bylo by to v rozporu s rozlišováním mezi obecnými a individuálními omezujícími opatřeními zavedeným Smlouvami, a navíc by to mělo za následek nepřijatelné rozšíření pravomocí přiznaných unijním soudům, pokud jde o ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice nebo akty přijaté na jejich základě. Nezbytná soudržnost systému soudní ochrany zakotveného ve Smlouvách tedy vyžaduje, aby přístup k unijnímu soudu nebyl výjimečně poskytnut třetímu státu, který – jako v projednávané věci – napadá embargo, tedy omezující opatření obecné povahy, jež mají právní základ v čl. 215 prvním pododstavci SFEU a v souladu s čl. 24 odst. 1 SEU a článkem 275 SFEU nespádají do pravomoci unijních soudů. Tento závěr je navíc v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, která přístup k unijním soudům umožňuje různým subjektům považovaným za odnože státu, pokud jsou zařazeny na seznam osob, na něž se vztahují individuální omezující opatření<sup>36</sup>.

38. Rada má dále za to, že uznat, že třetí stát má aktivní legitimaci k podání žaloby proti aktům unijních orgánů za okolností daných v projednávané věci, by vytvořilo právní cestu, kterou by mohla být Unie znevýhodněna ve vztahu ke svým mezinárodním partnerům, jejichž svrchovaná rozhodnutí týkající se jejich mezinárodních vztahů, obchodních nebo hospodářských politik nemohou být napadána před jejich soudy, což by Unii nepřiměřeně omezilo při provádění jejich politik a mezinárodních vztahů. Tento problém je relevantní zvláště v kontextu tohoto řízení, v němž třetí stát zpochybňuje ustanovení vnitřního unijního aktu, kterým se provádí politické rozhodnutí Rady omezit hospodářské vztahy s tímto státem.

39. Polská republika se domnívá, že právníckými osobami ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU jsou v podstatě subjekty nadané právní subjektivitou podle práva členského státu nebo třetí země, nikoli však tyto země samotné. Tvrdí, že podle zpráv o práci Evropského konventu na současném znění čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU bylo záměrem tvůrců Smluv chránit práva *jednotlivců*. Pojem „právnícká osoba“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může být definován rovněž odkazem na souvislosti, v nichž je tento pojem užíván v judikatuře Soudního dvora. Podle této judikatury je výraz „fyzická a právnícká osoba“ užíván zaměnitelně s výrazem „jednotlivec“, případně „soukromá osoba“, který je určitým způsobem v opozici ke státům (čímž státy z působnosti tohoto výrazu vylučuje). Postavení států, na rozdíl od postavení jednotlivců, je však určeno

35 – Rozsudky ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise (C-335/09 P, EU:C:2012:385, bod 45), a ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise (C-336/09 P, EU:C:2012:386, bod 38).

36 – Rozsudek ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

mezinárodním právem. Jednou ze základních zásad mezinárodního práva je vzájemnost. Pokud by bylo třetím zemím umožněno podávat u unijních soudů přímé žaloby proti aktům unijního práva, vedlo by to k eliminaci hmotněprávní i procesní reciprocity ve vztazích Evropské unie s těmito zeměmi, neboť zatímco třetí země by mohly napadat akty unijního práva u interního soudu Unie (Soudního dvora), Evropská unie by vnitrostátní akty této země a akty, které tyto země přijmou v rámci různých sdružení států (mezinárodních organizací), jichž jsou členy, napadat nemohla (ani u vnitrostátních soudů, ani u soudů těchto mezinárodních organizací). Třetí země nejsou smluvními stranami Smluv, na nichž je Evropská unie založena (SEU a SFEU), ani svá práva a povinnosti z těchto Smluv neodvozují. Zároveň platí, že akty unijního práva přijaté na základě Smluv nejsou určeny třetím zemím. Tyto akty nevyvolávají právní účinky vůči třetím zemím a nejsou na jejich území závazné, ani třetím zemím nepřiznávají žádná práva a neukládají povinnosti. To platí i pro omezující opatření, která mohou být na základě čl. 215 odst. 2 SFEU uložena fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům. Interní právní úprava přijatá Evropskou unií, která je subjektem mezinárodního práva, nemůže upravovat situaci jiných subjektů mezinárodního práva, jako jsou svrchované státy.

40. Slovinská republika má za to, že takový výklad pojmu „právní osoba“ uvedeného v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, podle kterého by aktivní legitimace před Soudním dvorem měla být přiznána i třetím zemím, aniž by tyto země uzavřely s Evropskou unií jakoukoli dohodu vymezující právní vztahy mezi jejími stranami, by vyvolal nebezpečí toho, že se Soudní dvůr stane fórem pro zpochybňování politik Evropské unie. Rovněž by nebyla zaručena vzájemnost v mezinárodních vztazích. Dotčeným třetím zemím by nemělo být dovoleno ovlivňovat politiky Evropské unie podáváním žalob k Soudnímu dvoru.

41. Belgické království má za to, že za současného stavu mezinárodního práva je nesporné, že třetí stát je právní osobou, a to mimo jiné z toho důvodu, že má právní subjektivitu a může vystupovat před soudem. Evropská unie nikdy neusilovala o zpochybnění tohoto stavu mezinárodního práva, navíc by tak ani činit nemohla. Popírat, že by mohl být třetí stát dotčen unijním aktem, by znamenalo zpochybňovat způsobilost Evropské unie plnit poslání, které jí svěřuje čl. 3 odst. 5 SEU. Kromě toho by odepření práva na účinnou soudní ochranu třetímu státu dotčenému unijním aktem znamenalo přijetí restriktivního pojetí právního státu, přitom právní stát je hodnota, na níž je podle článku 2 SEU Unie založena.

42. Bulharská republika a Litevská republika mají za to, že svrchované státy mají právní subjektivitu podle mezinárodního práva a třetí stát může být v zásadě považován za právní osobu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Aby však mohl třetí stát žalobou napadnout unijní akt, musí být splněny i další podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU. Podle Bulharské republiky i podle Litevské republiky není navrhovatelka napadenými ustanoveními bezprostředně dotčena.

43. Řecká republika má za to, že třetí stát nelze považovat za právní osobu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Domnívá se, že uznání práva třetích zemí podávat opravné prostředky proti unijním aktům, jimiž jsou ukládány sankce, by mohlo narušit integritu a autonomii sankcí zavedených Smlouvami. Navíc to může Evropskou unii znevýhodnit ve vztahu ke třetím zemím, které v rámci svého vnitrostátního právního řádu obdobné unijní právo podávat opravné prostředky v souvislosti s uplatňováním mezinárodních úmluv neuznávají<sup>37</sup>.

44. Estonská republika má za to, že s ohledem na skutečnost, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU, ani judikatura týkající se tohoto ustanovení neuvádějí přesně, jaké osoby spadají pod pojem „právní osoba“, nelze vyloučit, že i třetí stát by mohl být považován za právní osobu ve smyslu tohoto ustanovení. Fyzické a právní osoby zmíněné v článku 263 SFEU nejsou privilegovanými žalobci jako členské státy a unijní orgány, a mohou tedy podávat žaloby pouze při splnění dalších podmínek.

37 – Obdobně viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, bod 39).

Estonská republika má za to, že ustanovení čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU nemohou být rozšířena takovým způsobem, že by se třetí stát nacházel v příznivějším postavení než jednotlivci, kteří se na základě tohoto ustanovení obrací na Tribunál. Pokud by třetí stát nemohl být považován za právnickou osobu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, nebyl by schopen chránit své zájmy ani v případech, kdy je jisté, že jeho práva byla porušena a tento stát může právně dostačujícím způsobem prokázat, že jsou splněny všechny podmínky nezbytné k podání žaloby<sup>38</sup>.

45. Slovenská republika má za to, že ve Smlouvách nelze nalézt žádný právní základ, který by Soudnímu dvoru umožňoval rozhodovat o žalobách na neplatnost podaných svrchovanými třetími státy, ve vztahu k nimž Unie ani nemá žádnou normotvornou pravomoc. Nelze dovozovat žádnou analogii s věcí C-70/04, která se nezabývá otázkou, zda je Švýcarská konfederace právnickou osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU a judikatury týkající se regionů s právní subjektivitou podle vnitrostátního práva, jejichž území spadá do normotvorné pravomoci Evropské unie nebo judikaturou týkající se vedlejších účastníků v řízeních vedených před Soudním dvorem. Podle čl. 129 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora platí, že „[v]stup vedlejšího účastníka do řízení se omezí na úplnou či částečnou podporu návrhového žádání jednoho z hlavních účastníků řízení. Nezakládá stejná procesní práva, jako jsou procesní práva přiznaná hlavním účastníkům řízení [...]“. Navíc podle čl. 129 odst. 2 téhož jednacího řádu platí, že „[v]edlejší účastenství je závislé na sporu mezi hlavními účastníky řízení“. Kromě toho je účelem čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU přiznat aktivní legitimaci jednotlivcům, aby mohli podat žalobu na neplatnost.

46. Odlišné znění čl. 215 odst. 1 SFEU, který zmiňuje „pozastavení, omezení nebo úplné přerušení hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi“, a čl. 215 odst. 2 SFEU, který stanoví, že „[p]okud tak stanoví rozhodnutí přijaté podle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii, může Rada postupem uvedeným v odstavci 1 přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům“, dokazuje, že pojem „právnická osoba“, tak jak je použit v čl. 215 odst. 2 SFEU, nezahrnuje státy, ale standardní příklady právnických osob, jako jsou obchodní společnosti, sdružení, unie nebo různé jiné subjekty. Podle Slovenské republiky tak čl. 215 odst. 2 SFEU připouští přijetí omezujících opatření pouze proti fyzickým osobám, právnickým osobám, skupinám nebo nestátním subjektům, ale nikoli přímo proti třetím státům.

47. Kromě toho článek 275 SFEU omezuje pravomoc Soudního dvora Evropské unie (nad rámec pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 SEU) na rozhodování o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci této smlouvy, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám. Není dán žádný důvod pro výklad pojmu „právnická osoba“, jak je uveden v kontextu omezujících opatření v čl. 215 odst. 2 SFEU, který by se lišil od výkladu tohoto pojmu v čl. 275 druhém pododstavci SFEU.

48. Slovenská republika konečně uvádí, že kdyby svrchované třetí státy mohly napadat akty unijních orgánů prostřednictvím žaloby na neplatnost, byla by tím Evropská unie vůči svým mezinárodním partnerům znevýhodněna, což by Evropské unii nepřiměřeně omezovalo při provádění jejích politik a mezinárodních vztahů.

49. Nizozemské království má za to, že navrhovatelku lze považovat za „právnickou osobu“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Třetí státy, které mají především podle mezinárodního práva právní subjektivitu, lze považovat za právnické osoby ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Postavení takového třetího státu, jako je navrhovatelka, však nelze nikdy stavět na roveň postavení unijních orgánů nebo členských států. Aktivní legitimace třetího státu by tedy měla být posuzována podle

38 – To může třetí stát přinutit k tomu, aby hledal jiné cesty, jak získat přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie, například prostřednictvím právnické osoby soukromého práva, nebo místo toho využít způsoby řešení sporů mimo Unii, například rozhodčí řízení.

čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU a tam stanovených podmínek přípustnosti. Nizozemské království má však za to, že navrhovatelka tyto podmínky nesplňuje, jelikož dotčená omezující opatření nejsou určena navrhovatelce, nýbrž určitým identifikovaným fyzickým a právnickým osobám z Venezuely a Evropské unie, a navíc se navrhovatelky bezprostředně nedotýkají.

50. Švédské království má za to, že třetí stát není právnickou osobou dle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Podle článku 275 SFEU Soudní dvůr nemá pravomoc ve vztahu k ustanovením o společné zahraniční a bezpečnostní politice ani k aktům přijatým na jejich základě. Soudní dvůr však má pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU a rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii. To se odráží i v čl. 24 odst. 1 SEU. Skutečnost, že existuje souvislost mezi individuální povahou omezujících opatření a přístupem k unijnímu soudu, jak vyplývá z článku 275 SFEU a čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, plyne rovněž z judikatury Soudního dvora<sup>39</sup>. Článek 215 odst. 2 SFEU stanoví, že Rada může přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům, pokud tak stanoví rozhodnutí přijaté podle hlavy V kapitoly 2 SEU. Ze znění tohoto ustanovení tedy vyplývá, že omezující opatření dle čl. 215 odst. 2 SFEU, která mohou podléhat přezkumu Soudního dvora, nemohou být přijímána vůči státům.

51. Spolková republika Německo má za to, že třetí stát je právnickou osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU a může na jeho základě podat žalobu, pokud je dotčeným aktem bezprostředně a osobně dotčen. V případě třetích států lze toto jejich postavení vyvodit z obecného mezinárodního práva, které přiznává každému státu uznanému společenstvím států status právního subjektu. Třetí stát má však právo podat žalobu pouze tehdy, jsou-li splněny ostatní podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU<sup>40</sup>.

52. Spolková republika Německo má za to, že zásada účinné soudní ochrany, v jejímž světle musí být podmínky přípustnosti stanovené v článku 263 SFEU vykládány, vyžaduje, aby možnost účinného předání věci k soudnímu přezkoumání legality aktů unijních orgánů dle čl. 263 prvního pododstavce SFEU byla dána k dispozici i třetím státům. Je pravda, že třetí státy nejsou v zásadě právními subjekty vázanými unijním právem. Avšak taková omezující opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, mohou mít ve vztahu k třetím státům konkrétní faktické účinky. Odmítnutí kvalifikovat třetí státy jako „právní osoby“ podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU by znamenalo jednoznačné odepření účinné soudní ochrany a do jisté míry by představovalo nejednotnost v přístupu, pokud jde o aktivní legitimaci fyzických a právnických osob soukromého práva ze třetích států podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, kterou Soudní dvůr přiznává i skupinám osob, jež v dotčeném třetím státě nepožívají žádného, nebo jen omezeného právního uznání. Bylo by tedy patrně nepřijatelné, přinejmenším z důvodů rovnosti zbraní v procesních věcech, aby „organizace bez právního uznání“ usazené ve třetím státě, jako je západosaharská fronta osvobození „POLISARIO“ nebo srílanští „Tygři osvobození tamilského Ílamu“, byly nadány aktivní legitimací podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, zatímco státy jako jejich protistrany nikoli.

53. Komise má za to, že ve vztahu ke slovům „právní osoba“ nelze na základě gramatického výkladu ani analýzy kontextu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU vyvodit žádný jednoznačný závěr.

39 – Viz například rozsudek Tribunálu ze dne 16. července 2014, *National Iranian Oil Company v. Rada* (T-578/12, nezveřejněný, EU:T:2014:678, bod 36), a rozsudky Soudního dvora ze dne 28. listopadu 2013, *Rada v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, bod 50), ze dne 1. března 2016, *National Iranian Oil Company v. Rada* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 44), a ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 103).

40 – Tento výklad je v souladu s dřívější judikaturou unijních soudů, která přiznává aktivní legitimaci dle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU zejména místním orgánům členských států. Viz rozsudek ze dne 15. června 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia v. Komise* (T-288/97, EU:T:1999:125, bod 41 a násl.).

54. Pokud by byl přijat teleologický výklad čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU založený na zásadě rovnosti států, pak jednání třetích států nespádají pod pravomoc Evropské unie, pokud se týkají vztahů s Evropskou unií, které jsou upraveny mezinárodním právem (*acta iure imperii*). Třetí státy lze proto považovat za „právníckou osobu“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU pouze tehdy, když jednají *iure gestionis* nebo mají přístup k unijním soudům na základě mezinárodní dohody s Evropskou unií. Vzhledem k cíli sledovanému čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU je tento výklad v souladu se zásadou účinné soudní ochrany. Neupírá dotčenému třetímu státu prostředek nápravy, ale vyplývá z něj, že tento prostředek nápravy je přiznán v rámci příslušné pravomoci. Pokud tedy třetí stát jedná jako svrchovaný subjekt, musí být tento prostředek nápravy přiznán v souladu s mezinárodním právem<sup>41</sup>, nikoli právem unijním. Tento přístup je rovněž slučitelný s článkem 47 Listiny, neboť třetímu státu by práva vyplývající z této Listiny byla přiznána pouze tehdy, kdy by jej bylo možno kvalifikovat jako subjekt, „jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny“, – to jest – když jedná jako soukromá osoba. Komise má za to, že pokud by byl tento přístup použit v projednávané věci, nemohla by být navrhovatelka považována za „právníckou osobu“, jelikož režim omezujících opatření, důvody, jichž se navrhovatelka dovolává ve snaze dosáhnout jejich zneplatnění, jakož i vztah mezi Unií a navrhovatelkou, pokud jde o toto opatření, všechny tyto aspekty spadají do oblasti *iure imperii* a musí být upraveny jako záležitosti mezinárodního práva.

55. Komise má za to, že pokud by byl přijat teleologický výklad čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, vedený otevřeností unijního právního řádu, pak nic nebrání tomu, aby byl čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU vykládán tak, že v rámci pojmu „právníká osoba“ zahrnuje i třetí státy, pokud se třetí stát rozhodne podřídit se pravomoci unijních soudů<sup>42</sup>.

56. Podle Komise platí, že pokud Unie přijme jednostranný akt, kterým mohou být potenciálně dotčeny zájmy třetí země, a tato třetí země se rozhodne obrátit se na unijní soudy za účelem soudního přezkumu namísto využití mezinárodních mechanismů řešení sporů, není důvod k tomu, aby unijní soudy odmítly v takové věci rozhodnout ze zásady, aniž by posoudily, zda jsou splněny všechny relevantní podmínky přípustnosti. Takovému otevřenému výkladu patrně nestojí v cestě ani ústavní tradice členských států: přinejmenším v některých členských státech se mohou třetí státy obrátit na vnitrostátní soudy, které mohou následně v tomto kontextu předložit Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, včetně žádostí týkajících se platnosti unijních aktů.

57. Komise nicméně zdůrazňuje, že dotčeným třetím státem musí být splněny podmínky bezprostředního a osobního dotčení.

## 2. Analýza

58. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru, která jsem si výše dovolil stručně shrnout, jasně vyplývá, že v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku otázka aktivní legitimace navrhovatelky nejen vyvolává obecnou otázku, zda pojem „právníká osoba“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU zahrnuje i třetí státy, ale týká se rovněž úžeji vymezené otázky – která se pojí konkrétně s řízením týkajícím se omezujících opatření –, a sice zda má Soudní dvůr na základě mimo jiné článku 275 SFEU pravomoc rozhodovat o žalobě na neplatnost omezujících opatření, která je podána třetím státem. Podle mého názoru bude nejprve vhodné zabývat se právě otázkou pravomoci Soudního dvora.

41 – Viz článek 65 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 (Sbírka úmluv Organizace spojených národů, svazek 1155, s. 331), který odkazuje na článek 33 Charty Organizace spojených národů.

42 – Komise podporuje tento druhý teleologický výklad.

**a) Pravomoc Soudního dvora v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“)**

59. Ve své žalobě podané u Tribunálu navrhovatelka zpochybnila řadu ustanovení nařízení 2017/2063. Právním základem tohoto nařízení je článek 215 SFEU.

60. Podle ustálené judikatury přiznává čl. 275 druhý pododstavec SFEU Soudnímu dvoru pravomoc rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí Rady, jež byla přijata na základě ustanovení o SZBP a jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právníckým osobám<sup>43</sup>. V bodě 106 rozsudku ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236), Soudní dvůr upřesnil, že „stran nařízení přijatého na základě článku 215 SFEU, kterým jsou uplatňovány postoje Unie přijaté v rámci SZPB, není pravomoc Soudního dvora nijak omezena. Vzhledem k tomu, že taková nařízení představují akty Unie, které byly přijaty na základě Smlouvy o FEU, musí unijní soudy v souladu s pravomocemi, které jim jsou na základě Smluv svěřeny, zajišťovat v zásadě úplný přezkum jejich legality“.

61. Skutečně není dán žádný důvod se v řízení o tomto kasačním opravném prostředku od tohoto rozhodnutí odchýlit. Z toho vyplývá, že unijní soudy mají pravomoc rozhodovat o platnosti omezujících opatření přijatých na základě článku 215 SFEU za předpokladu, že žalobce splňuje kritéria stanovená v článku 263 SFEU. Pro tento účel je nejprve zapotřebí určit, zda je navrhovatelka „právníckou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

62. A právě touto otázkou se budu nyní zabývat.

**b) Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – právnícká osoba**

*1) Mezinárodněprávní precedenční rozhodnutí*

63. Otázka výkladu článku 263 SFEU je sice samozřejmě záležitostí unijního práva a řešení této otázky přísluší Soudnímu dvoru, nicméně otázky mezinárodního práva veřejného, které v řízení o projednávaném kasačním opravném prostředku vyvstaly, jsou významné a mají na tuto otázku určitý vliv.

64. Svrchované státy jako Venezuela, které jsou uznány společenstvím národů, mají právní subjektivitu a z hlediska mezinárodního práva jsou považovány za právnícké osoby. Neodmyslitelnou součástí tohoto svrchovaného postavení tudíž je, že tyto státy mají aktivní i pasivní legitimaci. Tato zásada, nutno říci, neplatí v určitých ohledech bezvýhradně, neboť mohou nastat okolnosti, kdy se svrchovaný stát může, pokud jde o platnost úředních úkonů majících účinky na jeho území, buď dovolávat svrchované imunity jako prostředku úplné obrany, nebo se odvolávat na doktríny, jako je právní nauka „Act of State“.

65. Podstatou argumentace Rady je, že zásada imunity států dle mezinárodního práva veřejného (včetně souvisejících doktrín, jako je právní nauka „Act of State“) *de facto* brání tomu, aby byly u unijních soudů třetími zeměmi podávány žaloby tohoto druhu. Já se však domnívám, že zavedenou státní praxí je, že v souladu s tradičními zásadami zdvořilosti přiznávanými všem svrchovaným státům je těmto státům, až na případy skutečného nepřátelství, dovoleno podávat žaloby u soudů jiného svrchovaného státu.

43 – Naposledy viz rozsudek ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 27 a citovaná judikatura).

66. Tato otázka sice dosud nebyla přímo předmětem posuzování ze strany Soudního dvora, takže je nutno se jí zabývat téměř z hlediska základních zásad, nicméně za směrodatnou lze považovat následující tezi relevantní praxe mezinárodního práva, která je uvedena v rozsudku US Supreme Court (Nejvyšší soud Spojených států) ve věci *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*<sup>44</sup>: „Na základě zásad zdvořilosti, kterými se řídí vztahy této země s jinými národy, jsou svrchované státy oprávněny podávat žaloby u soudů Spojených států. [...] Ačkoli je zdvořilost často spojována s existencí přátelských vztahů mezi státy, byla výsada aktivní legitimace odepřena pouze státům, které byly se Spojenými státy ve válce [...] nebo státům, které nejsou touto zemí uznávány [...]“<sup>45</sup>.

67. V uvedené věci US Supreme Court rozhodl, že Kubánská republika je oprávněna podávat žaloby u federálních soudů Spojených států, a to navzdory napjatému vztahu mezi oběma zeměmi.

68. V zásadě je tedy zjevné, a to i při posuzování odvolávajícím se výlučně na zásady mezinárodního práva veřejného, že navrhovatelka je právnická osoba ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Podle mého názoru se nelze za účelem omezení aktivní legitimace navrhovatelky před unijním soudem dovolávat zásady imunity států, když se nejedná o situace, kdy je žaloba podávána *proti* navrhovatelce, ale naopak o situaci, kdy tuto žalobu podává právě navrhovatelka. Doktrína imunity států, která slouží jako štít nebo jako překážka bránící žalobě<sup>46</sup>, byla Mezinárodním soudním dvorem zopakována v rozhodnutí ve věci *Jurisdikční imunity státu* [Německo v. Itálie; Řecko (vedlejší účastník)]<sup>47</sup>. V rozsudku v uvedené věci Mezinárodní soudní dvůr konstatoval, že mezinárodní právo obyčejové i nadále vyžaduje, aby byla státu přiznána *imunita* v řízení vedeném ohledně protiprávních jednání, kterých se ozbrojené síly a jiné orgány tohoto státu údajně dopustily na území jiného státu v průběhu ozbrojeného střetu<sup>48</sup>.

69. Rovněž se nedomnívám, že by v projednávané věci bylo ve skutečnosti nápomocné nedávné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Demokratická republika Kongo v. Belgie* (ESLP, 29. října 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006DEC001655419). V uvedené věci ESLP rozhodl, že žaloba, kterou u něj podala Demokratická republika Kongo, je nepřípustná. Toto rozhodnutí však vycházelo ze specifického znění a obsahu článků 33<sup>49</sup> a 34<sup>50</sup> Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“). Je zjevné, že systém Úmluvy je specifický a zvláštní, jeho účelem je umožnit podávání stížností buď jednotlivci (včetně právnických osob) proti smluvním státům, nebo jedním smluvním státem proti jinému smluvnímu státu. A právě na základě těchto skutečností tedy ESLP rozhodl, že žalobu u ESLP mohou podat pouze vysoké smluvní strany, soukromé osoby, skupiny osob nebo nevládní organizace. Vzhledem k tomu, že Demokratická republika Kongo do žádné z těchto kategorií nespádala, byla žaloba prohlášena za nepřípustnou<sup>51</sup>.

44 – 376 US 398 (1964).

45 – 368 US 398 (1964) na s. 408–409, per Harlan, J. (poznámky pod čarou vynechány).

46 – A má tudíž povahu prostředku obrany. Pokud jde o přehled rozlišování mezi akty státu uskutečňovanými *iure imperii* a akty uskutečňovanými *iure gestionis*, viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci *Supreme Site Services a další* (C-186/19, EU:C:2020:252, body 59 až 63).

47 – CIJ. Sbírka [2012], 99.

48 – V této věci měl Mezinárodní soudní dvůr za to, že imunita států ve vztahu k *acta iure imperii* se vztahuje i na občanskoprávní řízení týkající se dotčených aktů.

49 – Článek 33, nadepsaný „Mezistátní případy“, stanoví, že „[k]aždá Vysoká smluvní strana může oznámit Soudu každé údajné porušení ustanovení Úmluvy a Protokolů k ní jinou Vysokou smluvní stranou“.

50 – Článek 34, nadepsaný „Individuální stížnosti“, stanoví, že „Soud může přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní jednou z Vysokých smluvních stran“.

51 – Podotýkám, že pravidla týkající se aktivní legitimace podle Úmluvy jsou poněkud méně „velkorysá“ než pravidla dle SFEU. Zatímco místní nebo regionální orgány nadané právní subjektivitou podle vnitrostátního práva mohou podat žalobu podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, splňují-li zejména podmínky bezprostředního a osobního dotčení, Evropský soud pro lidská práva ve svém rozhodnutí *Kongo v. Belgie* (ESLP, 29. října 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) zopakoval, že vnitrostátní orgány vykonávající veřejné funkce nejsou oprávněny obrátit se na Soud se stížností na základě článku 34 Úmluvy.

70. V tomto ohledu ovšem nelze provádět žádné skutečné srovnávání se soustavou unijních soudů vytvořenou Smlouvami. Zprvce znění a kontext článku 263 SFEU jsou odlišné a méně kogentní, než je tomu v případě Úmluvy. Článek 263 SFEU ve čtvrtém pododstavci jasně stanoví, že žalobu může podat právnická osoba, přičemž toto právo je omezeno pouze podmínkou, že tato osoba musí být například „bezprostředně a osobně dotčena“ způsobem, který toto ustanovení požaduje. Zásadní však je, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU nerozlišuje mezi různými druhy právnických osob. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka má právní subjektivitu na základě svého postavení svrchovaného státu, musí být považována za „právnickou osobu“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

71. Zadruhé omezující opatření, která jsou předmětem sporu v tomto řízení, odrážejí nejen skutečnost, že se členské státy rozhodly sloučit prostřednictvím Unie své vlastní svrchované moci do tohoto institutu zahraniční a bezpečnostní politiky, ale rovněž, že Smlouvy Radě přiznaly výslovnou pravomoc přijímat opatření tohoto druhu jako kolektivní nástroj zastupující vůli členských států. Soudní dvůr opakovaně uvedl, že unijní právo bude ve vhodných případech využívat zavedené zásady a praxi mezinárodního práva veřejného jako vodítka<sup>52</sup>. To vše znamená, že přinejmenším v tomto kontextu považují za vhodné, aby byl výklad čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU prováděn s přihlédnutím k praxi mezinárodního práva veřejného, pokud jde o smysl slov „právnická osoba“, přičemž samozřejmě připouštím, že tato slova mají na úrovni unijního práva autonomní význam, který v konečném důsledku přísluší určit Soudnímu dvoru.

72. Za těchto okolností je tedy na místě, aby unijní soudy přihlížely k zavedené praxi mezinárodního práva veřejného a související zásadě vzájemné úcty mezi soudy, kterou by respektovaly i jednotlivé soudy členských států v případě, že by omezující opatření tohoto druhu přijaly samy tyto členské státy. Tato praxe a tato zásada proto vyžadují, aby u unijních soudů mohly být podávány žaloby jinými svrchovanými státy v postavení právnických osob.

## 2) Existující precedenční rozhodnutí u unijních soudů

73. Článek 19 odst. 3 písm. a) SEU stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie rozhoduje v souladu se Smlouvami o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právnickými osobami. Žalobci, kteří mají aktivní legitimaci k podání žaloby u Soudního dvora, jsou proto vyjmenováni v tomto ustanovení<sup>53</sup>. Pokud jde o přezkum legality určitých aktů – označovaného jako žaloby na neplatnost<sup>54</sup> –, tak kromě žalob, které mohou podat členské státy a unijní orgány<sup>55</sup> uvedené v čl. 263 druhém a třetím pododstavci SFEU, stanoví čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU, že každá fyzická nebo právnická osoba může za určitých podmínek podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

52 – Viz například rozsudky ze dne 27. února 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 47), a ze dne 12. listopadu 2019, *Organisation juive européenne a Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, bod 48). V tomto ohledu viz též Masson, A., Sterck, J., „The Influence of International Law on the Court of Justice’s case-law“ in Petrlík, D., Bobek, M., Passer J. M., Masson, A. (eds.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l’Union européenne, internationale et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Brusel, 2020.

53 – Kromě rozhodnutí o předběžných otázkách zmiňovaných v čl. 19 odst. 3 písm. a) SEU může Soudní dvůr Evropské unie rozhodovat na základě čl. 19 odst. 3 písm. c) SEU i v *ostatních případech* uvedených ve Smlouvách.

54 – Viz článek 264 SFEU, který stanoví, že je-li žaloba opodstatněná, Soudní dvůr Evropské unie prohlásí napadený akt za neplatný od počátku.

55 – Členské státy, Evropský parlament, Rada a Komise jsou někdy nazývány „privilegovanými“ žalobci, neboť mají aktivní legitimaci bez nutnosti prokazovat právní zájem na podání žaloby. Viz čl. 263 druhý pododstavec SFEU. Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů jsou „polo-privilegovanými“ žalobci, neboť mají aktivní legitimaci pro účely ochrany svých práv. Viz čl. 263 třetí pododstavec SFEU.



74. Článek 19 odst. 3 písm. a) SEU ani čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU neobsahují definici pojmu „právnícká osoba“. Takovou definici navíc nenabízí ani žádné jiné ustanovení této Smlouvy, a ostatně ani Smlouva o Evropské unii<sup>56</sup>. Pojmy, které neobsahují žádný odkaz na vnitrostátní právní řády, musí být považovány za *autonomní pojem* unijního práva<sup>57</sup>.

75. Soudní dvůr dosud nerozhodoval výslovně o otázce, zda může být třetí stát považován za „právníckou osobu“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Naproti tomu Tribunál ve svém usnesení ze dne 10. září 2020, *Cambodge a CRF v. Komise* (T-246/19, EU:T:2020:415, bod 51), dospěl k závěru, že výraz „každá fyzická nebo právnícká osoba“ uvedený v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU musí být chápán tak, že zahrnuje i státy, které nejsou členy Unie, jako je v dané věci Kambodžské království<sup>58</sup>. Předtím, v rozsudku ze dne 10. června 2009, *Polsko v. Komise* (T-257/04, EU:T:2009:182, body 51 a 52), Tribunál<sup>59</sup> konstatoval, že Polská republika, která nebyla v rozhodné době<sup>60</sup> členským státem, měla aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost dle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU<sup>61</sup>.

76. Navzdory neexistenci rozhodnutí Soudního dvora, které by se touto otázkou přímo zabývalo, však existuje řada dřívějších judikátů, které nasvědčují tomu, že dotčená ustanovení jsou dostatečně široká na to, aby zahrnovala i žaloby na neplatnost podané třetími státy.

77. Patrně nejpřesvědčivějším precedenčním rozhodnutím Soudního dvora ohledně této záležitosti je usnesení Soudního dvora ze dne 14. července 2005, *Švýcarsko v. Komise* (C-70/04, nezveřejněné, EU:C:2005:468), v němž Soudní dvůr posuzoval otázku, zda Soudní dvůr či Tribunál mají pravomoc rozhodovat o žalobě na neplatnost podané Švýcarskou konfederací<sup>62</sup>. Soudní dvůr rozhodl, že Švýcarská konfederace je oprávněna takovou žalobu podat bez ohledu na to, zda je to na základě dohody mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o letecké dopravě (když pro účely této dohody je Švýcarská konfederace postavena na roveň statusu členských států pro účely čl. 263

56 – Viz například články 7, 40 a 42 SEU, jakož i článek 75, čl. 215 odst. 2 a článek 275 SFEU. Viz též například čl. 15 odst. 3 SFEU, který odkazuje na „právníck[ou] osob[ou] se statutárním sídlem v členském státě“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Tato dodatečná výhrada nebo omezení doplněné do tohoto ustanovení – které není převzato do článku 267 SFEU – by naznačovalo, že výraz „právnícká osoba“ je velmi extenzivní.

57 – Obdobně viz rozsudek ze dne 3. září 2014, *Deckmyn a Vrijheidsfonds* (C-201/13, EU:C:2014:2132, body 14 a 15). V bodě 10 rozsudku ze dne 28. října 1982, *Groupement des Agences de voyages v. Komise* (135/81, EU:C:1982:371), totiž Soudní dvůr upřesnil, že pojem „právnícká osoba“ uvedený v článku 263 SFEU nemá nutně stejný význam, jaký má v jednotlivých právních řádech členských států.

58 – V této věci Tribunál připomněl, že cílem čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU je přiznat odpovídající soudní ochranu všem osobám, ať fyzickým, či právníckým, které jsou bezprostředně a osobně dotčeny akty orgánů Unie. Tribunál konstatoval, že ačkoli se třetí státy nemohou dožadovat takového postavení v soudním řízení, jaké mají v systému Unie členské státy, mají nicméně alespoň stejné možnosti zahájit řízení před soudem, jaké tento systém přiznává právníckým osobám. Pokud má tedy entita právní subjektivitu, může v zásadě podat žalobu na neplatnost podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

59 – Tribunál citoval stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci *Polsko v. Rada* (C-273/04, EU:C:2007:361, bod 41). V tomto bodě generální advokát M. Poirares Maduro uvedl, že vzhledem k tomu, že Polská republika je na základě svého vnitrostátního práva nadána právní subjektivitou a mezinárodní právo jí stejně jako každému státu přiznává mezinárodněprávní subjektivitu, měla procesní způsobilost k tomu, aby Soudnímu dvoru předložila k přezkumu akt, který nepříznivě zasáhl do jejího právního postavení, na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, za podmínky, že byla splněna kritéria bezprostředního a osobního dotčení, a aby se zamezilo přeměně dotčeného práva jednat před soudem na jakési *actio popularis*. V konečném důsledku lze ze stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura vyvodit, že vzhledem k tomu, že měl za to, že lhůta pro napadení dotčeného aktu běžela od data vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení, měla Polská republika aktivní legitimaci k podání žaloby jako členský stát, a tedy jako privilegovaný žalobce, v souladu s čl. 263 druhým pododstavcem SFEU. V rozsudku ze dne 23. října 2007, *Polsko v. Rada* (C-273/04, EU:C:2007:622), Soudní dvůr navzdory námitce nepřipustnosti vznesené Radou nezkoumal aktivní legitimaci Polské republiky, ale omezil se na rozhodnutí ve věci samé.

60 – Která, a to je podle Tribunálu klíčové, předcházela přistoupení Polské republiky k Unii v květnu 2004.

61 – Viz též usnesení ze dne 10. června 2009, *Polsko v. Komise* (T-258/04, nezveřejněné, EU:T:2009:183, body 60 a 61). V tomto usnesení Tribunál rozhodl, že před tím, než se Polská republika stala členským státem, měla aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a to proti aktu, který se jí bezprostředně a osobně dotýkal. Rozhodl však, že tato žaloba je opožděná. Na základě podaného kasačního opravného prostředku Soudní dvůr v rozsudku ze dne 26. června 2012, *Polsko v. Komise* (C-336/09 P, EU:C:2012:386), zrušil usnesení Tribunálu o nepřipustnosti, když *de facto* rozhodl, že Polská republika má ve věci u něj projednávané aktivní legitimaci jakožto členský stát.

62 – Tato žaloba byla podána proti rozhodnutí Komise 2004/12/ES ze dne 5. prosince 2003 o řízení týkajícím se používání čl. 18 odst. 2 první věty Dohody mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o letecké dopravě a nařízení Rady (EHS) č. 2408/92 (Případ TREN/AMA/11/03 – Německá opatření týkající se přibližování se k letišti v Curychu) (oznámeno pod číslem K(2003) 4472) (Úř. věst. 2004, L 4, s. 13).

druhého pododstavce SFEU<sup>63</sup>), nebo zda je Švýcarská konfederace nezávisle „právníckou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU<sup>64</sup>. Alespoň z jednoho výkladu tohoto usnesení tedy vyplývá, že Soudní dvůr implicitně dovodil, že Švýcarská konfederace je přinejmenším „právníckou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

78. Při přijetí tohoto postoje však Soudní dvůr výslovně odkázal na konkrétní kontext dané věci spočívající v existenci dotčené dohody. Tento kontext nepochybně v projednávané věci, v níž se jedná o omezující opatření, nikoli dvoustrannou dohodu, chybí. Soudní dvůr však v rozsudku ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), připustil, že Kurdistan Workers' Party (PKK) (Strana pracujících Kurdistanu), organizace *bez právní subjektivity*, musí být aktivně legitimována k podání žaloby proti omezujícím opatřením, jež jí byla uložena. Soudní dvůr rozhodl, že jestliže měl normotvůrce Společenství za to, že PKK *má nadále existenci dostatečnou k tomu, aby byla předmětem omezujících opatření*, na základě koherence a spravedlnosti je třeba uznat, že tato entita i nadále požívá existence dostatečné ke zpochybnění tohoto opatření. Podle Soudního dvora by měl jakýkoliv jiný závěr za následek, že by taková opatření mohla být vydána proti určité organizaci, aniž by tato organizace mohla proti nim podat žalobu.

79. Tento rozsudek je obzvláště zajímavý z toho důvodu, že podle všeho naznačuje, že aby byl určitý subjekt aktivně legitimován k podání žaloby proti omezujícím opatřením na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, není striktně vyžadováno splnění požadavku kvalifikace tohoto subjektu jako „fyzické nebo právnícké osoby“. Bylo by tedy možno tvrdit, že takový subjekt, jako je navrhovatelka, pokud bude schopen prokázat mimo jiné, že je omezujícími opatřeními bezprostředně a osobně dotčen, musí mít přístup k unijnímu soudu za účelem ochrany svých práv, a to bez ohledu na svou právní kvalifikaci v rámci vnitrostátního, mezinárodního či snad dokonce unijního práva.

80. Navíc podle čl. 40 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může každá *osoba* vstoupit do řízení před unijními soudy, pokud tato *osoba* může prokázat zájem na rozhodnutí sporu předloženého jednomu z těchto soudů<sup>65</sup>. Dotčené ustanovení sice nezmiňuje „právníckou osobu“, nicméně já se domnívám, že výraz „osoba“ nepochybně zahrnuje i „právníckou osobu“. V usnesení ze dne 23. února 1983, Chris International Foods v. Komise (91/82 a 200/82, EU:C:1983:45), ostatně Soudní dvůr rozhodl, že Dominické společenství, třetí stát, může vstoupit do řízení o žalobě na neplatnost, neboť prokázalo dostatečný zájem na výsledku řízení<sup>66</sup>.

63 – Byť to není v usnesení uvedeno výslovně, vycházelo by takové postavení na roveň ze znění uvedené dohody.

64 – Viz usnesení ze dne 14. července 2005, Švýcarsko v. Komise (C-70/04, nezveřejněné, EU:C:2005:468, bod 22).

65 – Analogie s článkem 263 SFEU by neměla být přeceňována, jelikož návrhová žádání obsažená v návrhu na vstup do řízení se musí omezit na podporu návrhového žádání jednoho z hlavních účastníků řízení a tento návrh nepředstavuje samostatnou žalobu.

66 – Naproti tomu viz usnesení místopředsedy Soudního dvora ze dne 17. května 2018, Spojené státy v. Apple Sales International a další [C-12/18 P(I), nezveřejněné, EU:C:2018:330], ve kterém Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek podaný Spojenými státy proti usnesení Tribunálu ze dne 15. prosince 2017, Apple Sales International a Apple Operations Europe v. Komise (T-892/16, nezveřejněné, EU:T:2017:925), kterým Tribunál zamítl návrh Spojených států na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání společností Apple Sales International a Apple Operations Europe ve věci T-892/16, a to výlučně na základě skutečnosti, že Spojené státy neprokázaly zájem na rozhodnutí sporu. Viz též bod 14 usnesení ze dne 4. června 2012, Attey a další v. Rada (T-118/11, T-123/11 a T-124/11, nezveřejněné, EU:T:2012:270), ve kterém Tribunál uvedl, že bylo povoleno vedlejší účastenství Republiky Pobřeží slonoviny v tomto řízení.

81. Kromě toho se podle mého názoru čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU neomezuje na soukromé aktéry nebo jednotlivce<sup>67</sup>. Podle ustálené judikatury má na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU regionální nebo místní celek možnost v rozsahu, v němž má právní subjektivitu na základě vnitrostátního právního řádu, podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou mu určena, i proti rozhodnutím, která být vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se ho bezprostředně a osobně dotýkají<sup>68</sup>.

82. Jako příklad lze na tomto místě uvést rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, *Nederlandse Antillen v. Rada* (C-452/98, EU:C:2001:623). V uvedeném řízení Nizozemské Antily tvrdily, že vzhledem k tomu, že podle Ústavy Nizozemského království mohou samostatně hájit své vlastní zájmy, musí mít tedy individuální aktivní legitimaci podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU nebo čl. 263 třetího pododstavce SFEU za účelem obrany svých výsad, a tedy aniž musí prokazovat, že jsou aktem bezprostředně a osobně dotčeny. Soudní dvůr toto tvrzení zamítl, když rozhodl, že právo Nizozemských Antil podat žalobu může být posuzováno pouze na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU za podmínky, že mají právní subjektivitu podle nizozemského práva.

### 3) Řízení o projednávaném kasačním opravném prostředku

83. Není předmětem sporu, že navrhovatelka má právní subjektivitu a je nepochybně právnickou osobou ve smyslu mezinárodního práva. Byla ostatně zakládajícím členem Organizace spojených národů v roce 1945.

84. Již jsem sice uvedl, že Soudní dvůr se k této otázce nikdy přímo nevyjádřil, nicméně stávající judikatura Tribunálu a Soudního dvora týkající se aktivní legitimace nasvědčuje tomu, že navrhovatelka je „právnickou osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Jak uvedl Tribunál ve svém usnesení ze dne 10. září 2020, *Cambodge a CRF v. Komise* (T-246/19, EU:T:2020:415, bod 46), ustanovení čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU musí být předmětem teleologického výkladu<sup>69</sup>, takže by zásadní vyloučení třetích států ze soudní ochrany poskytované podle tohoto článku bylo v rozporu s jeho cílem.

67 – Některé účastnice na podporu tvrzení, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU je omezen na soukromé aktéry nebo jednotlivce, v tomto řízení o kasačním opravném prostředku podotkly, že v bodě 25 stanoviska ve věci *Stichting Woonlinie a další v. Komise* (C-133/12 P, EU:C:2013:336) generální advokát M. Wathelet uvedl, že v návaznosti na změny článku 230 ES zavedené Lisabonskou smlouvou, jak se nyní odráží v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, „[j]ednotlivec tedy může nyní podat žalobu na neplatnost, aniž musí prokazovat, že je osobně dotčen, ovšem za podmínky, že dotčený akt představuje nařizovací akt, který se jej bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Podle mého názoru to neznamená, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU jednoduše přiznává soukromým aktérům aktivní legitimaci. Tuto pasáž nelze vytrhávat z kontextu a vykládat ji izolovaně. Navrhovatelkami v uvedené věci byly společnosti působící v oblasti bydlení, a tedy soukromí aktéři, byť se sociální funkcí. Viz též bod 90 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), podle kterého „[a]utor Smlouvy se totiž po intenzivním projednání celé problematiky v Evropském konventu rozhodl pro to, že za účelem posílení právní ochrany jednotlivců před unijními právními akty s obecnou působností nebude reformovat kritérium osobního dotčení, nýbrž že místo toho zavede do čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU zcela novou, třetí možnost podání žaloby: [...] možnost fyzických a právnických osob podat žalobu proti nařizovacím aktům, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Je však nutno podotknout, že v bodě 22 svého stanoviska generální advokátka J. Kokott uvedla, že „[v]šichni účastníci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku jsou zajedno v tom, že článkem 263 čtvrtým pododstavcem SFEU bylo právo fyzických a právnických osob podat žalobu rozšířeno“. Posuzovanou otázkou byl rozsah tohoto rozšíření. Navrhovatelé v této věci byli opět soukromí aktéři, a sice Inuit Tapiriit Kanatami, organizace zastupující zájmy kanadských Inuitů, a řada dalších účastníků, zejména výrobců a obchodníků s produkty z tuleňů. Každopádně nevidím relevanci změn zavedených Lisabonskou smlouvou ve vztahu k okolnostem tohoto řízení o kasačním opravném prostředku, neboť pojem „právnická osoba“ uvedený v článku 263 SFEU existuje – a patrně nebyl změněn – od vstupu Římské smlouvy v platnost v roce 1953 (viz článek 173 EHS).

68 – Rozsudek ze dne 22. března 2007, *Regione Siciliana v. Komise* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, bod 29). Viz též rozsudek ze dne 10. dubna 2003, *Komise v. Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, bod 59).

69 – Tribunál v tomto ohledu citoval rozsudek ze dne 15. července 1963, *Plaumann v. Komise* (25/62, EU:C:1963:17, s. 106).

85. Navíc respektování právního státu a zásady účinné soudní ochrany<sup>70</sup> taktéž hovoří ve prospěch závěru, že navrhovatelka je „právní osobou“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Jak plyne například z článku 2 SEU, právní stát je jednou ze základních hodnot Evropské unie. Kromě toho, i když článek 47 Listiny nemůže svěřit Soudnímu dvoru žádnou pravomoc, toto ustanovení, které představuje opětovné potvrzení zásady účinné soudní ochrany, v prvním pododstavci vyžaduje, aby *každý*, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Samotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je přitom inherentní existenci právního státu<sup>71</sup>.

86. Navzdory argumentaci předložené některými účastnicemi řízení, a zejména Radou, se nedomnívám, že uznání třetího státu jako právní osoby ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU by Unii znevýhodnilo proti jejím mezinárodním partnerům, a omezilo ji tak při provádění jejích vnitřních politik a mezinárodních vztahů. V tomto ohledu Rada zdůrazňuje, že se jí jedná o neexistenci recipročního přístupu k soudům třetích států, které neumožňují, aby byla zpochybněna svrchaná rozhodnutí týkající se jejich mezinárodních vztahů, obchodu nebo hospodářských politik.

87. Již jsem se zabýval otázkou praxe států v mezinárodním právu, takže mám za to, že obavy Rady týkající se neexistence vzájemnosti nejsou v tomto rozsahu na místě. V každém případě jsou spravedlnost, rovnost a účinná soudní ochrana charakteristickými znaky demokratické tradice, která je základním a podstatným rysem, jímž se vyznačuje všech 27 členských států, stejně jako Unie. I pokud by Unie či její jednotlivé členské státy *de facto* nemohly podávat žaloby u žádného z venezuelských soudů (či soudů kteréhokoli jiného třetího státu), byla by to věc tohoto státu. Nic by to však nemohlo změnit na povinnostech Unie dbát na to, aby zachovávala nejvyšší demokratické standardy, respektovala právní stát a zajišťovala rozhodování v rámci nezávislé soudní moci. Z toho vyplývá, že respektování právního státu a zásady účinné soudní ochrany nespočívají na žádném pojetí vzájemnosti a nelze je směřovat ani z něj ustupovat v rámci diplomatické komunikace či vázat je na splnění vzájemných smluvních závazků.

88. Pouze bych dodal, že na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, lze na skutečnost, že třetí stát „napadá ustanovení vnitřního unijního aktu, kterým se provádí politické rozhodnutí Rady o omezení hospodářských vztahů s ním“, nahlížet pouze jako na skutkové tvrzení. Toto skutkové tvrzení však není nijak relevantní ve vztahu k právní otázce, zda je navrhovatelka oprávněna projednávanou žalobu podat.

89. Navíc uznání toho, že třetí stát je právní osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, nezbavuje tento stát povinnosti splnit i ostatní relevantní kritéria upravující otázku aktivní legitimace. Konečně, pokud je třetímu státu umožněn za těchto podmínek přístup k unijním soudům, rozhodně tím není Unie nikterak, vnitřně ani navenek, znevýhodněna, naopak je tím zajištěno především dodržování právního státu.

90. Ze všech těchto důvodů mám za to, že navrhovatelka musí být navzdory svému postavení třetího státu považována za „právní osobu“ ve smyslu článku 263 SFEU.

70 – Zásada účinné právní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývá z unijního práva, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, představuje obecnou zásadu unijního práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 55). Taková ochrana je zaručena neprivilegovaným účastníkům řízení podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

71 – Rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 72 a 73).

## B. Bezprostřední dotčení

### 1. Argumentace účastnic řízení

91. Na podporu kasačního opravného prostředku předkládá navrhovatelka jediný důvod kasačního opravného prostředku, kterým Tribunálu vytýká, že nesprávně vyložil kritérium bezprostředního dotčení stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU ve světle rozsudku Almaz-Antey.

92. Navrhovatelka tvrdí, že při posuzování otázky, zda je napadenými ustanoveními bezprostředně dotčena, Tribunál nesprávně vycházel z rozsudku Almaz-Antey, jehož relevanci pro projednávanou věc lze jen stěží pochopit. Tvrdí, že projednávaná věc, která je první svého druhu v unijní judikatuře, se naopak týká žaloby podané vládou třetí země, proti níž jsou dotčená omezující opatření výslovně namířena. Tento důležitý rys projednávané věci, který jej odlišuje od stávající judikatury Soudního dvora, Tribunál zcela opominul. V tomto ohledu navrhovatelka připomíná, že při posuzování dosud neřešených otázek týkajících se přípustnosti žaloby na neplatnost zdůraznil Soudní dvůr význam „zamezení nadměrně formálního přístupu, který by zcela znemožnil podat žalobu na neplatnost, ačkoliv dotčená entita byla předmětem omezujících opatření Společenství“<sup>72</sup>. Navrhovatelka tvrdí, že otázka, zda jednala jako hospodářský subjekt činný na dotčených trzích, nemůže být považována za rozhodující kritérium pro rozhodnutí, zda je napadenými ustanoveními bezprostředně dotčena, jelikož to není to, co čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU vyžaduje. Podle navrhovatelky je cílem napadených ustanovení zabránit jí v nákupu výrobků a služeb. Navrhovatelka je tedy napadenými ustanoveními, z důvodu jejich povahy a obsahu, bezprostředně dotčena jak z právního, tak ze skutkového hlediska.

93. Navrhovatelka rovněž tvrdí, že skutečnost, že ona sama není uvedena v relevantní příloze nařízení 2017/2063 obdobným způsobem, jako tomu bylo v případě žalobkyně v rozsudku Almaz-Antey, je irelevantní, neboť navrhovatelka je výslovně uvedena v napadených ustanoveních. Vzhledem k tomu, že napadená ustanovení zakazují vývozy určitého zboží a služeb do Venezuely, mají tato ustanovení, vzhledem k samotnému obsahu těchto ustanovení, významné skutkové a právní účinky na navrhovatelku. Navrhovatelka se domnívá, že skutečnost, že činnost prováděná vládou třetí země není *čistě obchodní činností*, je nepopiratelná. To však nevylučuje, aby vláda Bolívarovské republiky Venezuela mohla na určitém specifickém trhu vystupovat i jako hospodářský subjekt. Okolnost uvedená v bodě 37 napadeného rozsudku tedy nepostačuje jako podklad pro vyvození závěru, že takovýto subjekt není napadenými ustanoveními bezprostředně dotčen. Navrhovatelka tvrdí, že při nakupování výrobků a vybavení, na které se napadená ustanovení vztahují, vykonávala čistě obchodní činnost, neboť na daném relevantním trhu vystupovala v postavení soukromého účastníka. Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí napadený rozsudek, navrhovatelka jednala jako hospodářský subjekt.

94. Navrhovatelka má za to, že jí napadená ustanovení brání v i) nákupu zbraní, vojenského vybavení nebo jakéhokoli jiného vybavení, které by mohlo být použito k vnitřní represi, jakož i zařízení, technologií či softwaru určených k použití při monitorování; a ii) získávání finančních, technických nebo jiných služeb v souvislosti se shora uvedeným vybavením a technologiemi. Je tedy zřejmé, že napadená ustanovení tím, že se dotýkají existujícího hospodářského vztahu navrhovatelky se všemi relevantními subjekty Unie, mají na navrhovatelku významný skutkový dopad. Tento účinek navíc rozhodně není pouze nepřímý. Navrhovatelka tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil judikaturu zmíněnou v bodě 46 napadeného rozsudku, a tudíž nezohlednil zjevnou okolnost, že napadená ustanovení mají bezprostřední faktické účinky na postavení navrhovatelky.

72 – Rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 114).

95. Rada tvrdí, že vyjádření navrhovatelky týkající se tří částí jejího jediného důvodu kasačního opravného prostředku se do jisté míry překrývají. Rada má v podstatě za to, že tyto tři části se točí okolo téže otázky, a sice zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že napadená ustanovení nařízení 2017/2063 se navrhovatelky bezprostředně nedotýkají ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Žádná jiná konkrétní ustanovení ani zásady unijního práva nebyly dle navrhovatelky porušeny. Rada má za to, že v rozsahu, v němž se navrhovatelka domáhá pouze přezkoumání důkazů předložených Tribunálu, musí být její kasační opravný prostředek zamítnut jako překračující rámec předmětu kasačního opravného prostředku, který se podle článku 58 statutu Soudního dvora musí týkat pouze otázek právních.

96. Rada je toho názoru, že tento kasační opravný prostředek je zčásti nepřipustný a též neopodstatněný, a musí být proto zamítnut.

97. Rada má za to, že navrhovatelka neuvádí žádné konkrétní ustanovení ani zásadu unijního práva, na jejichž základě by byl býval Tribunál povinen rozšířit pojem bezprostřední dotčení nad rámec současného vymezení tohoto pojmu v judikatuře unijních soudů. Uvádí, že rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada<sup>73</sup>, je v projednávané věci zcela irelevantní. V tomto rozsudku se Soudní dvůr rozhodl uzpůsobit procesní pravidla upravující přípustnost žaloby na neplatnost rozšířením aktivní legitimace na organizace bez právní subjektivity. Podle Rady „v projednávané věci nejde o právní subjektivitu, avšak: je nesporné, že navrhovatelka je právnickou osobou, a má tedy v zásadě přístup k unijním soudům, ovšem s výhradou splnění obecných podmínek přípustnosti, které podle Rady v projednávané věci splněny nejsou“<sup>74</sup>.

98. Otázka, zda se napadená ustanovení bezprostředně dotýkají postavení navrhovatelky, byla Tribunálem zodpovězena v souladu s ustálenou judikaturou, tedy „v každém jednotlivém případě s ohledem na normativní obsah právního aktu Unie, o který se jedná“<sup>75</sup>. Na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, tak Tribunál nebyl na základě unijního práva povinen posuzovat celkový cíl dotčených omezujících opatření za účelem určení, zda je navrhovatelka napadenými ustanoveními bezprostředně dotčena. Pokud by byl cíl takového opatření použit jako kritérium pro posouzení, zda má akt unijního práva bezprostřední účinky na právní nebo faktické postavení třetího státu, bylo by to v rozporu s ustálenou judikaturou unijních soudů, přičemž tímto přístupem by rovněž došlo k rozšíření kategorie potenciálních žalobců o jakýkoli třetí stát, ve vztahu k němuž se Evropská unie rozhodne, v rámci výkonu zahraniční politiky, pro pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských a finančních vztahů. Kromě toho osobám, subjektům nebo orgánům takových třetích zemí, včetně těch, které by mohly být považovány za odnože státu, sice může být ztěžován nákup vybavení podléhajícího omezením vývozu z unijního trhu, nicméně je zjevné, že taková omezení dotýkající se těchto osob, subjektů nebo orgánů nemají žádný bezprostřední účinek na právní postavení třetí země jakožto státu při výkonu státní moci (*iure imperii*), to znamená v postavení, v němž měla být navrhovatelce, dle jejího názoru, přiznána aktivní legitimace.

99. Podle Rady na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, Tribunál nerozhodl, že navrhovatelka není bezprostředně dotčena pouze na základě skutečnosti, že nebyla v napadených ustanoveních dostatečně zmíněna. Tribunál dospěl k tomuto závěru spíše na základě celého souboru řady relevantních, společně posouzených aspektů, které byly řádně odůvodněny a podepřeny relevantní judikaturou v bodech 35 až 48 napadeného rozsudku. Kromě toho, pokud jde konkrétně o odkazy na navrhovatelku v napadených ustanoveních, je zjevné, že tato ustanovení se nezabývají navrhovatelkou přímo. Obsahují pouze zákaz určený hospodářským subjektům Evropské unie, na základě kterého nesmí mít tyto subjekty

73 – C-229/05 P, EU:C:2007:32.

74 – Poznámám, že toto své tvrzení Rada do jisté míry popřela svou pozdější odpovědí na otázku Soudního dvora. Podotýkám však, že Rada ve své námitce nepřipustnosti vznesené před Tribunálem uvedla, že navrhovatelka není fyzickou ani právnickou osobou ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

75 – Rozsudek ze dne 13. září 2018, Gazprom Neft v. Rada (T-735/14 a T-799/14, EU:T:2018:548, bod 97).

hospodářské ani finanční vztahy s fyzickými nebo právníckými osobami, subjekty nebo orgány (usazenými nebo působícími) na území Venezuely. Přímá úprava v těchto ustanoveních se týká konkrétního použití určitého vybavení těmito osobami nebo subjekty na území Venezuely, „s ohledem na riziko dalšího násilí, nepřiměřeného používání síly a porušování nebo nedodržování lidských práv“.

100. Rada má za to, že na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka (v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku), Tribunál plně zohlednil specifickou situaci státu a analyzoval otázku, zda může být stát srovnáván s hospodářským subjektem působícím na určitém konkrétním trhu ve smyslu judikatury soudů EU. Dospěl k závěru, že to možné není, jelikož stát při výkonu státní moci (*iure imperii*) není srovnatelná se soukromým nebo veřejným subjektem, jehož existence je omezena jeho účelem (dotčenou obchodní činností). Navrhovatelka nevysvětluje, proč má za to, že Tribunál učinil v tomto ohledu nesprávný právní závěr. Její argumentace v tom smyslu, že stát může vystupovat jako hospodářský subjekt na určitém konkrétním trhu, je ve vztahu k analýze Tribunálu irelevantní. Základním důvodem pro zavedení podmínky bezprostředního dotčení ve vztahu k jiným subjektům, než jsou státy, je potenciální dopad použití omezujících opatření na jejich hospodářskou činnost. Takový dopad nelze zjistit ve vztahu ke státu s ohledem na „nanejvýš širokou škálu pravomocí“ a rozličné oblasti činnosti, kterými se stát vyznačuje.

101. Rada má za to, že Tribunál správně uzavřel, že navrhovatelka, která není v opatřeních jmenovitě uvedena a neprokázala, že by působila na trhu dotčeném vývozními omezeními, nesplnila požadavky judikatury z důvodů rozvedených v bodech 37 až 40 napadeného rozsudku, přičemž z tohoto důvodu byl Tribunál nucen odepřít navrhovatelce aktivní legitimaci. Pokud navrhovatelka tvrdí, že Tribunál měl uznat faktické účinky dotčených opatření bez ohledu na okolnosti, za kterých byly takové účinky dle ustálené judikatury shledány dostatečnými k založení aktivní legitimace, pak ve skutečnosti žádá, aby Soudní dvůr stanovil nové pravidlo, podle kterého musí být aktivní legitimace automaticky přiznána třetím státům, které chtějí zpochybnit hospodářská opatření přijatá Unii v rámci její zahraniční politiky. Jinými slovy, navrhovatelka podle všeho trvá na vytvoření nového pravidla, které by automaticky zakládalo aktivní legitimaci třetích zemí tím, že by jim umožňovalo napadnout opatření, kterými jsou prováděna rozhodnutí přijatá ve snaze dosáhnout legitimních cílů vnější činnosti Unie, jak je upravena v článku 21 SEU, a to i prostřednictvím pozastavení, omezení nebo úplného přerušování hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi (čl. 215 odst. 1 SFEU).

102. Rada tvrdí, že takové pravidlo by bylo v rozporu se systémem soudní ochrany vytvořeným Smlouvami za účelem zajištění ochrany práv přiznaných unijním právem. Svrchované třetí země nemají na základě unijních Smluv žádná zvláštní práva na rovné zacházení nebo svobodný a nepodmíněný obchod s hospodářskými subjekty Evropské unie. Nemohou tedy z podstaty věci s úspěchem tvrdit, že jsou ve svém právním postavení dotčeny v důsledku některého unijního opatření, které pro ně potenciálně zavádí rozdílné zacházení (obvykle pouze v rámci vybraných odvětví jejich činnosti), případně i ve vztahu k jiným třetím státům, s nimiž má Unie navázány hospodářské vztahy, které nechce pozastavit, omezit ani úplně přerušit. Navíc by vytvoření určité právní cesty *ab novo* Unii znevýhodnilo vůči jejím mezinárodním partnerům, jejichž svrchovaná rozhodnutí spadající do rámce jejich hospodářských politik nemohou být před jejich soudy napadena, což by Unii nepřiměřeně omezilo při provádění jejich politik a mezinárodních vztahů. To je obzvláště relevantní v kontextu tohoto řízení, kde třetí stát napadá ustanovení vnitřního unijního aktu, kterým se provádí politické rozhodnutí Rady omezit hospodářské vztahy s tímto státem.

## 2. Analýza

103. Podmínka uvedená v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, podle které fyzická nebo právnícká osoba musí být bezprostředně dotčena rozhodnutím, které je předmětem žaloby, vyžaduje splnění dvou kumulativních podmínek, a to zaprvé, aby napadené opatření Společenství bezprostředně zakládalo následky pro právní postavení jednotlivce, a zadruhé, aby jeho adresátům pověřeným jeho provedením

neponechávalo žádnou volnost uvážení, a naopak, aby toto provedení bylo čistě automatické povahy a vyplývalo výlučně z úpravy Společenství, aniž by bylo třeba použít další zprostředkující předpisy<sup>76</sup>.

104. Je tedy nezbytné posoudit, zda Tribunál v projednávané věci správně použil dotčená kritéria.

105. Z napadeného rozsudku jasně plyne, že Tribunál posuzoval pouze první z oněch dvou kumulativních kritérií a v podstatě konstatoval, že právní postavení navrhovatelky není napadenými ustanoveními bezprostředně dotčeno. Tribunál v bodě 30 napadeného rozsudku, podle mého názoru správně, uvedl, že pro určení toho, zda akt vyvolává právní účinky, je třeba posoudit zejména jeho předmět, obsah, působnost a podstatu, jakož i právní a skutkový kontext, v němž byl vydán<sup>77</sup>. Tento postoj, který propaguje holistický a pragmatický přístup při posuzování účinků určitého aktu a upřednostňuje podstatu před formou, by měl být použit při posuzování účinků určitého aktu na právní postavení fyzické nebo právnické osoby. Vzhledem k novosti projednávané věci, v níž se zrušení omezujících opatření poprvé domáhá třetí stát, je takový přístup zvláště odůvodněný a v souladu s myšlenkou vyjádřenou v bodě 114 rozsudku PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), v němž Soudní dvůr obhajoval „*zamezení nadměrně formálního přístupu*, který by zcela znemožnil podat žalobu na neplatnost, ačkoliv dotčená entita byla předmětem omezujících opatření“<sup>78</sup>.

106. Hlavní úvahy Tribunálu týkající se bezprostředního dotčení lze nalézt v bodech 31 až 33 napadeného rozsudku<sup>79</sup>.

107. V bodě 31 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že napadená ustanovení obsahují zaprvé zákaz prodávat nebo poskytovat jakékoli fyzické nebo právnické osobě, subjektu či orgánu ve Venezuele zbraně, vojenské vybavení nebo jakékoli jiné vybavení, které by mohlo být použito k vnitřní represi, jakož i zařízení, technologie či software určené k použití při monitorování, a zadruhé zákaz poskytovat stejným fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům ve Venezuele finanční, technické nebo jiné služby související s tímto vybavením nebo technologiemi.

108. Tribunál dále uvedl, že článek 20 nařízení 2017/2063 omezuje uplatnění zákazů obsažených v napadených ustanoveních na území Unie, fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého členského státu a právnické osoby zřízené podle práva některého členského státu, jakož i na právnické osoby, subjekty nebo orgány v souvislosti s jakoukoli obchodní činností vykonávanou zcela nebo částečně v Unii, a že napadená ustanovení naproti tomu neukládají zákazy navrhovatelce. Podle Tribunálu tak mohou mít napadená ustanovení na navrhovatelku nanejvýš nepřímé účinky, jelikož důsledkem zákazů uložených fyzickým osobám, které jsou státními příslušníky některého členského státu, a právnickým osobám zřízeným podle práva některého členského státu, by mohlo být omezení zdrojů, ze kterých si navrhovatelka může pořídit výrobky a služby podléhající těmto zákazům<sup>80</sup>.

76 – Usnesení ze dne 10. března 2016, SolarWorld v. Komise (C-142/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:163, bod 22). Viz rovněž rozsudek ze dne 10. září 2009, Komise v. Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane v. Komise (C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 45 a citovaná judikatura).

77 – Ačkoli se judikatura citovaná Tribunálem v bodě 30 napadeného rozsudku týká otázky, zda je určitý akt napaditelný žalobou a vyvolává tak (v abstraktní rovině) právní účinky, domnívám se, že pro posouzení toho, zda je daným aktem bezprostředně dotčeno právní postavení fyzické nebo právnické osoby, lze využít i obhajovaný pragmatický přístup. Pokud jde o příklad takového pragmatického přístupu při posuzování otázky bezprostředního dotčení, viz rozsudek ze dne 5. května 1998, Glencore Grain v. Komise (C-404/96 P, EU:C:1998:196, body 38 až 54), ve kterém Soudní dvůr odmítl čistě teoretické předpoklady nebo argumenty, které by svědčily proti zjištění bezprostředního dotčení.

78 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. Skutečnost, jak uvádí Rada, že rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), se týkal konkrétně otázky aktivní legitimity organizace bez právní subjektivity, nijak neubírá na nutnosti zabránit přílišnému formalismu v jiných věcech.

79 – Ostatní, následující body uvádějí podle mého názoru pouze další důvody podporující závěr Tribunálu, podle něhož navrhovatelka není napadenými ustanoveními bezprostředně dotčena.

80 – Rozlišování mezi přímými a nepřímými účinky na právní postavení určité osoby bylo rovněž předmětem projednávání například ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Viz též stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). V této věci Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutím, kterým se ukládají nová omezení práv osoby, která v době nabytí těchto práv touto osobou neexistovala a která ztěžují jejich výkon, je právní postavení této osoby bezprostředně dotčeno.



109. Nemohu se ubránit myšlence, že Tribunálem provedené posouzení účinků napadených ustanovení na právní postavení navrhovatelky je, při vší úctě, nanejvýš účelové a nepřiměřeně formalistické. Rovněž považuji za nutné podotknout, že analýza Tribunálu je jednoduše v rozporu se skutečností dotčených omezujících opatření. Tato opatření byla zacílena právě na Venezuelu a byla koncipována tak, aby měla účinky na tento stát. To uvádím z následujících důvodů.

110. Zprv je zřejmé, a to zejména z článků 6 a 7 nařízení 2017/2063, že odkaz na „jakoukoli fyzickou či právnickou osobu, subjekt nebo orgán ve Venezuele nebo pro použití v této zemi“ v napadených ustanoveních zahrnuje venezuelskou vládu, veřejné orgány, podniky a instituce nebo jakoukoliv osobu či subjekt jednající jejich jménem nebo pod jejich vedením. To, že je navrhovatelka v napadených ustanoveních konkrétně určena a tato ustanovení jsou na ni namířena, jasně plyne ze skutečnosti, že v opačném případě by nebylo bývalo nutné výslovně vylučovat nebo zmiňovat „venezuelskou vládu, veřejné orgány, podniky a instituce nebo jakoukoliv osobu či subjekt jednající jejich jménem nebo pod jejich vedením“ v čl. 6 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 písm. c) nařízení 2017/2063<sup>81</sup>. Zákazy obsažené v napadených ustanoveních tedy konkrétně identifikují a míří na navrhovatelku a různé odnože tohoto státu<sup>82</sup>. Jejich cílem je dále zajistit zejména to, aby sama navrhovatelka (jakož i jednotlivé odnože tohoto státu<sup>83</sup>) nezískala určité výrobky a služby od žádné osoby specifikované v článku 20 nařízení 2017/2063<sup>84</sup>.

111. Vzhledem k tomu, že zákazy obsažené v napadených ustanoveních brání navrhovatelce obstarat si uvedené výrobky a služby od kterékoli osoby specifikované v článku 20 nařízení 2017/2063, je při vší úctě jednoduše účelové a formalistické tvrdit, že zákaz prodeje a dodávek výrobků a služeb konkrétně jmenované navrhovatelce, na kterou tento zákaz míří, nemá bezprostřední a vskutku osobní dopad na její právní postavení<sup>85</sup>. K tomu by bylo možné dodat, že tato opatření mají zjevně dopad na pověst Venezuely jakožto člena společenství národů: vyplývá z nich, a jsou takto i koncipována – snad i z velmi dobrého důvodu –, že závazek Venezuely zachovávat demokratické hodnoty a tradice je jen prázdným slibem a že tento stát se musí mnohem více snažit, aby si získal plnou důvěru Unie a jejích členských států, pokud jde o zachovávání těchto hodnot.

112. Zadruhé, i když Tribunál správně nastínil působnost zákazů obsažených v napadených ustanoveních *ratione loci* a *ratione personae* v souladu s článkem 20 nařízení 2017/2063, skutečnost, že jsou tyto zákazy omezeny na území Unie a že napadená ustanovení neukládají navrhovatelce zákazy *per se*, neznamená, že se napadená ustanovení bezprostředně nedotýkají právního postavení navrhovatelky.

81 – Skutečnost, že se napadená ustanovení netýkají pouze fyzické nebo právnické osoby, subjektů či orgánů ve Venezuele, ale rovněž konkrétně identifikují a míří na navrhovatelku samotnou i na její odnože, není příliš překvapující, jelikož z bodu 1, 2 a 3 odůvodnění nařízení 2017/2063 jasně plyne, že toto nařízení bylo přijato v souvislosti se stále se zhoršující situací demokracie, právního státu a lidských práv ve Venezuele a nutností řešit mimo jiné vnitřní represí, závažné porušování či nedodržování lidských práv nebo potlačování občanské společnosti a demokratické opozice. V tomto ohledu se stejně jako Rada domnívám, že cíl určitého opatření by *sám o sobě* nepostačoval k posouzení toho, zda je právní postavení třetího státu určitým unijním aktem bezprostředně dotčeno. Podle mého názoru jsou důležité především podmínky a obsah dotčených opatření, které v tomto případě výslovně identifikují a míří na navrhovatelku.

82 – Sama Rada totiž připouští, že odnožím navrhovatelky jako státu může být ztěžována koupě vybavení podléhajícího dotčeným omezením.

83 – Jakož i obecně všechny ostatní fyzické a právnické osoby, subjekty či orgány ve Venezuele. Podle mého názoru budou mít napadená ustanovení v rozsahu, v němž omezují možnost všech fyzických nebo právnických osob, subjektů či orgánů ve Venezuele, s výjimkou navrhovatelky, nakupovat určité výrobky a služby, rovněž *nepřímý dopad* na právní postavení navrhovatelky.

84 – Domnívám se tedy, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodě 43 napadeného rozsudku, když prohlásil, že dotčená práva alespoň nepřímo omezují příležitosti navrhovatelky v tomto ohledu.

85 – Takový účelový přístup, který lze rovněž nalézt v bodě 43 napadeného rozsudku, ve kterém Tribunál tvrdí, že napadená ustanovení nezakazují bezprostředně navrhovatelce nakupovat a vyvážet zařízení, na která se vztahují, a získávat dotčené služby, by rovněž například popřel skutečnost, že právo získávat služby je logickým důsledkem práva poskytovat služby a obě tato práva existují souběžně. Viz například rozsudky ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a ze dne 1. července 2010, Dijkman a Dijkman-Lavaleje (C-233/09, EU:C:2010:397, bod 24).

113. Článek 20 nařízení 2017/2063 totiž pouze upřesňuje rozsah pravomocí nebo příslušnosti unijního normotvůrce – územní a osobní – ve vztahu k omezujícím opatřením přijatým na základě tohoto nařízení. Skutečnost, že se nařízení 2017/2063 „nepoužije“<sup>86</sup> na navrhovatelku, jelikož unijní normotvůrce samozřejmě nemá nad navrhovatelkou přímou pravomoc, tedy nutně neznamená, že omezující opatření, která se použijí například pouze na území Unie a zavazují státní příslušníky členského státu, se bezprostředně nedotýkají právního postavení navrhovatelky<sup>87</sup>. Jakýkoli jiný závěr by znamenal, že by žádná fyzická ani právnická osoba mimo území Unie, která není státním příslušníkem některého členského státu nebo nebyla založena či ustavena podle práva některého členského státu, která je uvedena například v příloze IV a v příloze V nařízení 2017/2063 a jejíž finanční prostředky nebo hospodářské zdroje byly zmrazeny v souladu s článkem 8 tohoto nařízení nebo obdobnými omezujícími opatřeními, by neměla aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost těchto opatření<sup>88</sup>.

114. Soudní dvůr však opakovaně judikoval, že s ohledem na jeho významný negativní dopad na svobody a základní práva dotčené osoby nebo subjektu, jakýkoliv zápis na seznam osob nebo subjektů, na které se vztahují taková omezující opatření, ať již jsou založena na článku 215 SFEU nebo na čl. 291 odst. 2 SFEU, poskytuje této osobě nebo tomuto subjektu z důvodu, že se ve vztahu k nim jeví jako individuální rozhodnutí, přístup k unijnímu soudu v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU<sup>89</sup>.

115. V tomto ohledu bych zdůraznil, že zařazení osob nebo subjektů, které jsou předmětem omezujících opatření, na určitý seznam má za následek to, že jsou tyto osoby nebo subjekty těmito opatřeními *bezprostředně a osobně dotčeny*<sup>90</sup>. Navíc, přestože zmrazení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů určité osoby může mít snad (*quod non*) významnější dopad na její právní postavení než zákaz prodeje určitého zboží nebo poskytování některých služeb této osobě<sup>91</sup>, je pozoruhodné, že v rozsudku Almaz-Antey Tribunál konstatoval, že se takový zákaz bezprostředně dotýká<sup>92</sup> právního postavení žalobkyně v uvedené věci<sup>93</sup>. Tribunál tedy v rozsudku Almaz-Antey rozhodl, že vzhledem k tomu, že omezující opatření dotčené v uvedené věci zakazovalo jednak přímý či nepřímý prodej, dodávky, převod nebo vývoz zboží a technologií dvojího užití jakékoli osobě, subjektu nebo orgánu v Rusku uvedeným na seznamu v příloze IV tohoto rozhodnutí státními příslušníky členských států nebo z území členských států a jednak poskytování technické pomoci, zprostředkovatelských služeb, financování nebo finanční pomoci souvisejících s uvedeným zbožím a technologiemi jakékoli osobě, subjektu nebo orgánu v Rusku uvedeným na seznamu v příloze IV, byla právní situace žalobkyně, která byla jmenovitě uvedena v příloze IV dotčeného rozhodnutí, relevantními ustanoveními tohoto rozhodnutí *bezprostředně dotčena*<sup>94</sup>.

86 – Kurzívou zdůraznil autor stanoviska. Viz znění článku 20 nařízení 2017/2063.

87 – Obdobně viz rozsudky 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, body 241 až 247), a ze dne 13. září 2018, Rosneft a další v. Rada (T-715/14, nezveřejněný, EU:T:2018:544, bod 68). Přestože tedy mohou mít omezující opatření obecnou působnost a ukládat povinnosti abstraktně definovaným osobám a subjektům, neznamená to, že těmito opatřeními nemohou být bezprostředně a osobně dotčeny fyzické a právnické osoby v těchto opatřeních jmenovitě určené ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

88 – Rovněž podotýkám, že Rada v námitce nepřipustnosti před Tribunálem tvrdila, že vzhledem ke znění článku 20 nařízení 2017/2063 nemá toto nařízení závazný právní účinek pro navrhovatelku ani na jejím území a omezuje se pouze na území členských států a osoby podléhající jejich jurisdikci. Podle mého názoru je tato individuální námitka nepřipustnosti neoddelitelně spjata s otázkou bezprostředního dotčení.

89 – Rozsudek ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 44 a citovaná judikatura).

90 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 21. září 2005, Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (T-306/01, EU:T:2005:331, body 184 až 188), potvrzený Soudním dvorem v rozsudku 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, bod 241).

91 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise (C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 70), a ze dne 6. června 2013, Ayadi v. Komise (C-183/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:369, bod 68 a citovaná judikatura).

92 – K otázce osobního dotčení, jež bylo rovněž konstatováno, viz body 68 až 72 rozsudku Almaz-Antey.

93 – V tomto ohledu nelze pro účely posouzení aktivní legitimace, a zejména existence bezprostředního dotčení, smysluplně rozlišovat pouze na základě intenzity účinku daného aktu na právní postavení dané osoby. Podle mého názoru stačí, je-li takový účinek bezprostřední a lze jej ve skutečnosti zjistit.

94 – Viz body 63 a 64 rozsudku Almaz-Antey, které se konkrétně týkají otázky bezprostředního dotčení.

116. Tribunál tak v rozsudku Almaz-Antey odmítl tvrzení Rady, že právní postavení žalobkyně v uvedené věci nebylo dotčeno, jelikož předmětné ustanovení nezakazuje uvedeným subjektům vykonávat určité činnosti, ale spíše zakazuje prodej zboží a technologií dvojího užití těmto subjektům fyzickými a právními osobami, které spadají do pravomoci Evropské unie<sup>95</sup>.

117. Osobně souhlasím s tím, že rozhodnutí a odůvodnění v rozsudku Almaz-Antey je správné, a domnívám se, že je třeba jej uplatnit obdobně i v projednávané věci. Podle mého názoru brání napadená ustanovení navrhovatelce v nakupování určitých konkrétních výrobků a služeb od určitých jmenovaných unijních subjektů, v důsledku čehož jsou bezprostředně dotčena práva a právní zájmy navrhovatelky. Nicméně pro úplnost a s ohledem na novost projednávané věci se vyjádřím ještě k některým dalším argumentům účastnic řízení a úvahám Tribunálu.

118. Tribunál v bodech 34 až 37 napadeného rozsudku odlišil skutkový stav projednávané věci od skutkového stavu, který vedl k vydání rozsudku Almaz-Antey. V tomto ohledu Tribunál uvedl, že v uvedené věci bylo jméno žalobkyně uvedeno v příloze napadeného rozhodnutí jakožto jméno podniku, kterému se zakazuje prodávat dotčené výrobky a poskytovat dotčené služby. Dále měl Tribunál za to, že navrhovatelka nemůže být postavena na roveň takovému subjektu, jako je žalobkyně v rozsudku Almaz-Antey, neboť její způsob jednání nelze omezit jen na čistě obchodní činnost.

119. Domnívám se, že je naprosto irelevantní, zda je navrhovatelka jmenovitě uvedena nebo identifikována v textu nařízení 2017/2063, a nikoli v jeho příloze. Pokud by tomu bylo jinak, znamenalo by to, že by právo žalobce zahájit řízení podle článku 263 SFEU mohlo být zcela jednoduše eliminováno tím, že by byl jmenován nebo identifikován ve vlastním textu nařízení, nikoli v příloze.

120. Rozhodující je účinek, resp. dopad napadených ustanovení a v nich obsažených zákazů na právní postavení navrhovatelky, nikoli přesný způsob, jakým jsou tyto zákazy prezentovány. Domnívám se tedy, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 36 napadeného rozsudku uvedl, že napadená ustanovení se výslovně a konkrétně nevztahují na navrhovatelku jako stát způsobem srovnatelným s tím, jak se vztahovala na žalobkyni v rozsudku Almaz-Antey.

121. Kromě toho mám za to, že pro účely otázky bezprostředního dotčení je v projednávané věci irelevantní, že se právní postavení nebo činnost navrhovatelky neomezují na postavení nebo činnost hospodářského subjektu působícího na určitých trzích. Skutečnost, že je navrhovatelka jako stát nadána širokou škálou pravomocí, které nemají výlučně obchodní povahu, rozhodně sama o sobě nevyklučuje účinky napadených ustanovení na její právní postavení, ani tyto právní účinky nesnižuje a nečiní je pouze nepřímými<sup>96</sup>. V tomto ohledu bych podotkl, že kromě požadavku, podle kterého musí být žaloba podána fyzickou nebo právní osobou, nestanoví čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU žádné další požadavky týkající se postavení nebo způsobilosti dané osoby<sup>97</sup>.

95 – Viz bod 65 rozsudku Almaz-Antey, v němž Tribunál uvedl, že „[j]e samozřejmé, že je na subjektech usazených v Unii, aby uplatňovaly uvedená opatření, vzhledem k tomu, že akty přijaté orgány Unie se v zásadě neuplatní mimo území Unie. To však neznamená, že subjekty zasažené relevantními ustanoveními [rozhodnutí Rady 2014/512 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině] nejsou bezprostředně dotčeny omezujícími opatřeními, která jsou vůči nim uplatňována. Zakázat hospodářským subjektům Unie provádět určité druhy operací se subjekty usazenými mimo Unii se totiž rovná situaci, kdy se zakáže poslezně uvedeným subjektům provádět dotčené operace s hospodářskými subjekty Unie. Přijmout tvrzení Rady v tomto ohledu by kromě toho znamenalo mít za to, že i v případě individuálních zmrazení finančních prostředků nejsou osoby uvedené na seznamu, na které se vztahují omezující opatření, bezprostředně dotčeny takovými opatřeními, protože uplatňování takovýchto opatření je v první řadě na členských státech Unie a fyzických nebo právnických osobách spadajících do jejich pravomocí“.

96 – Žalobkyně v rozsudku Almaz-Antey byla sice akciovou společností působící v odvětví obrany, nikoli státem, ale vzhledem k tomu, že navrhovatelka spadá do kategorie právnických osob ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, nevidím žádný důvod, proč se v tomto řízení o kasačním opravném prostředku ve vztahu k navrhovatelce odchylovat od argumentace Tribunálu v rozsudku Almaz-Antey týkající se bezprostředního dotčení.

97 – Jediným dalším relevantním požadavkem je možná to, že navrhovatelka musí mít zájem na výsledku řízení, které vede (*un intérêt à agir*), tato otázka však není v tomto řízení předmětem sporu.

122. Ještě bych dodal, že na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, přístup k otázce bezprostředního dotčení, který obhajují v tomto stanovisku ve vztahu k navrhovatelce, nevytváří žádné nové pravidlo ani „právní cestu“<sup>98</sup>, která by automaticky přiznávala třetím zemím ve vztahu k omezujícím opatřením aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU. Navrhuji spíše, aby se Soudní dvůr řídil svou stávající judikaturou a pouze ji přizpůsobil této nové žalobě. Dále a rovněž na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, pravidla týkající se aktivní legitimace zakotvená v článku 263 SFEU, a zejména v jeho čtvrtém pododstavci, jsou založena na objektivních kritériích, která byla zavedena touto Smlouvou a vyložena unijními soudy, nikoli na existenci či neexistenci vzájemnosti ve vztahu k institutu aktivní legitimace mezi Evropskou unií a třetími státy.

## VII. Závěry

123. Ze všech výše uvedených důvodů tedy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl tak, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že projednávaná žaloba je nepřípustná z důvodu nedostatku aktivní legitimace navrhovatelky ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Navrhuji tedy vrácení projednávané věci Tribunálu k rozhodnutí o všech zbývajících otázkách týkajících se přípustnosti, které vyvstaly v řízení o žalobě na neplatnost podané navrhovatelkou a meritorním přezkumu její žaloby.

98 – Abych použil vyjádření Rady.