



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. září 2024*

Obsah

Právní rámec	4
Společná akce 2008/124	4
Rozhodnutí 2014/349/SZBP	5
Rozhodnutí (SZBP) 2018/856	6
Skutečnosti předcházející sporu	6
K žalobě před Tribunálem	7
Napadené usnesení	9
Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení o kasačních opravných prostředcích	10
Ke kasačním opravným prostředkům	11
K první výtce první části, druhé a třetí výtce druhé části a třetí části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a k první a druhé části prvního důvodu, druhé části druhého důvodu, třetímu důvodu a druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P	12
Argumentace účastníků řízení	12
Závěry Soudního dvora	15
Ke druhé výtce první části a první výtce druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a ke třetí části prvního důvodu a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P	20
Argumentace účastníků řízení	20
Závěry Soudního dvora	23

* Jednací jazyk: angličtina.

Ke čtvrté části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P	28
Argumentace účastnic řízení	28
Závěry Soudního dvora	28
K první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P	30
Argumentace účastnic řízení	30
Závěry Soudního dvora	30
K žalobě před Tribunálem	31
K nákladům řízení	32

„Kasační opravný prostředek – Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) – Společná akce 2008/124/SZBP – Mise Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (Eulex Kosovo) – Žaloba na náhradu škody – Újma údajně vzniklá v důsledku různých úkonů a nečinnosti Rady Evropské unie, Evropské komise a Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) při provádění této společné akce – Nedostatečné vyšetření mučení, zmizení a vraždy několika osob – Pravomoc Soudního dvora Evropské unie k rozhodnutí o této žalobě – Článek 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU – Článek 275 SFEU“

Ve spojených věcech C-29/22 P a C-44/22 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky podané na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie ve dnech 12. a 19. ledna 2022,

KS,

KD,

zástupci: P. Koutrakos, dikigoros, F. Randolph, KC, a J. Stojsavljevic-Savic, solicitor,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky) (C-29/22 P),

žalobkyně v prvním stupni (C-44/22 P),

Evropská komise, zástupci: původně M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova a J. Roberti di Sarsina, poté M. Carpus Carcea, L. Gussetti a Y. Marinova, a nakonec M. Carpus Carcea a Y. Marinova, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka) (C-44/22 P),

žalovaná v prvním stupni (C-29/22 P),

podporovaná:

Belgickým královstvím, zástupci: M. Jacobs, C. Pochet a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyně,

Lucemburským velkovévodstvím, zástupci: A. Germeaux a T. Schell, jako zmocněnci,
Nizozemským královstvím, zástupci: M. K. Bulterman a J. Langer, jako zmocněnci,
Rakouskou republikou, zástupci: A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel a E. Samoilova, jako zmocněnci,
Rumunskem, zástupci: R. Antonie, L.-E. Bațagoi, E. Gane a L. Ghiță, jako zmocněnkyně,
Finskou republikou, zástupci: H. Leppo a M. Pere, jako zmocněnkyně,
Švédským královstvím, zástupci: H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld,
M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky v řízení o kasačním opravném prostředku (C-44/22 P),

přičemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

Rada Evropské unie, zástupci: původně P. Mahnič, R. Meyer a A. Vitro, poté P. Mahnič
a R. Meyer, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

podporovaná:

Českou republikou, zástupci: D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb a J. Vláčil, jako
zmocněnci,

Francouzskou republikou, zástupci: původně J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin
a W. Zemamta, poté J.-L. Carré, T. Stéhelin a W. Zemamta, poté J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc,
T. Stéhelin a W. Zemamta, poté J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin
a W. Zemamta, poté J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon a T. Stéhelin a nakonec
M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin a B. Travard, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi v řízeních o kasačním opravném prostředku (C-29/22 P a C-44/22 P),

Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), zástupci: L. Havas, S. Marquardt a E. Orgován, jako
zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, A. Prechal,
K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi a O. Spineanu-Matei, předsedové senátů, J.-C. Bonichot,
S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (zpravodaj) a M. Gavalec, soudci,

generální advokátka: T. Čapeta,

za soudní kancelář: R. Stefanova-Kamiševa, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. června 2023,
po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 23. listopadu 2023,
vydává tento

Rozsudek

- 1 KS a KD se v rámci svého kasačního opravného prostředku a Evropská komise se v rámci svého kasačního opravného prostředku (dále společně jen „navrhovatelky“) domáhají zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 10. listopadu 2021, KS a KD v. Rada a další (T-771/20, dále jen „napadené usnesení“, EU:T:2021:798), kterým Tribunál rozhodl, že zjevně nemá pravomoc k rozhodnutí o žalobě KS a KD podané na základě článku 268 SFEU ve spojení s čl. 340 druhým pododstavcem SFEU a znějící na náhradu újmy, která posledně uvedeným údajně vznikla v důsledku různých úkonů a nečinnosti Rady Evropské unie, Komise a Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) při provádění společné akce Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008 o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO) (Úř. věst. 2008, L 42, s. 92), které souvisely zejména s vyšetřováními, jež byla prováděna v rámci této mise a týkala se mučení, zmizení a vraždy jejich rodinných příslušníků, k nimž došlo v roce 1999 v Prištině (Kosovo).

Právní rámec

Společná akce 2008/124

- 2 Článek 1 společné akce 2008/124, nadepsaný „Mise“, v odstavci 1 stanoví:
„EU zřizuje Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu, [Eulex Kosovo] (dále jen ‚[Eulex Kosovo]‘).“
- 3 Článek 2 této společné akce, nadepsaný „Mandát“, zní:
„[Eulex Kosovo] napomáhá kosovským institucím, justičním i donucovacím orgánům při jejich pokroku směrem k udržitelnosti a odpovědnosti a při dalším rozvíjení a posilování nezávislého mnohonárodnostního justičního systému a mnohonárodnostní policie a celních orgánů, přičemž zajišťuje, aby tyto orgány nepodléhaly politickému vměšování a dodržovaly mezinárodně uznávané normy a evropské osvědčené postupy.
[Eulex Kosovo] plní svůj mandát v plné spolupráci s programy pomoci Evropské komise, a to monitorováním, poskytováním odborného vedení a poradenství, přičemž si ponechává určité výkonné pravomoci.“
- 4 Článek 3 této společné akce, nadepsaný „Úkoly“, stanoví:
„Za účelem splnění mandátu uvedeného v článku 2 [Eulex Kosovo]:
[...]

d) zajišťuje, aby případy válečných zločinů, terorismu, organizované trestné činnosti, korupce, zločinů mezi národnostními skupinami, finančních či hospodářských trestných činů a další závažné trestné činnosti byly řádně vyšetřovány, stíhány, bylo o nich rozhodováno a aby opatření proti nim byla vynucována v souladu s platným právem, a to případně i prostřednictvím mezinárodních vyšetřovatelů, státních zástupců a soudců společně s vyšetřovateli, státními zástupci a soudci z Kosova nebo nezávisle a prostřednictvím opatření zahrnujících i vytvoření struktur pro spolupráci a koordinaci mezi policií a orgány činnými v trestním řízení;

[...]

i) zajišťuje, aby veškerá jeho [její] činnost byla v souladu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv [...]"

5 Článek 12 této společné akce, nadepsaný „Politická kontrola a strategické řízení“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Politický a bezpečnostní výbor vykonává z pověření Rady politickou kontrolu a strategické řízení [Eulex Kosovo].

2. Rada zmocňuje Politický a bezpečnostní výbor k přijímání příslušných rozhodnutí za tímto účelem v souladu s čl. 25 třetím pododstavcem [EU]. Toto zmocnění zahrnuje pravomoc měnit [operační plán (OPLAN)] a linii velení. Zahrnuje rovněž pravomoci přijímat následná rozhodnutí o jmenování vedoucího mise. Rada na doporučení generálního tajemníka, vysokého představitele [Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku] rozhoduje o cílech a ukončení [Eulex Kosovo].“

6 V říjnu 2009 zřídila Unie na základě čl. 12 odst. 2 společné akce 2008/124 postupem stanoveným v čl. 25 třetím pododstavci EU (nyní čl. 38 třetí pododstavec SEU) kontrolní komisi pro dodržování lidských práv (dále jen „kontrolní komise“) projednávající stížnosti na porušování lidských práv, kterého se dopustila Eulex Kosovo při plnění svého výkonného mandátu. Jedná se o nezávislý externí orgán konstatující odpovědnost, který po posouzení těchto stížností vydává závěry, v nichž je uvedeno, zda tato mise porušila lidská práva zaručená v Kosovu. Má-li kontrolní komise za to, že k takovému porušení došlo, mohou její závěry obsahovat nezávazná doporučení, aby vedoucí uvedené mise přijal nápravná opatření.

7 Na základě čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Rady (SZBP) 2023/1095 ze dne 5. června 2023, kterým se mění společná akce 2008/124 (Úř. věst. 2023, L 146, s. 22), byla platnost této společné akce prodloužena do 14. června 2025.

Rozhodnutí 2014/349/SZBP

8 Společná akce 2008/124 byla změněna mimo jiné i rozhodnutím Rady 2014/349/SZBP ze dne 12. června 2014 (Úř. věst. 2014, L 174, s. 42) (dále jen „společná akce 2008/124 ve znění rozhodnutí 2014/349“).

9 Článek 15a společné akce 2008/124, ve znění rozhodnutí 2014/349, zní:

„[Eulex Kosovo] je způsobilá k zadávání zakázek na služby a dodávky, uzavírání smluv a správních ujednání, zaměstnávání personálu, disponování s bankovními účty, nabývání a zcizování majetku,

vyrovnávání svých závazků a k vystupování před soudem v rozsahu nezbytném k provádění této společné akce.“

Rozhodnutí (SZBP) 2018/856

10 Společná akce 2008/124 byla změněna i rozhodnutím Rady (SZBP) 2018/856 ze dne 8. června 2018 (Úř. věst. 2018, L 146, s. 5) (dále jen „společná akce 2008/124, ve znění rozhodnutí 2018/856“).

11 Článek 2 společné akce 2008/124, ve znění rozhodnutí 2018/856, stanoví:

„Mise [Eulex Kosovo] podporuje vybrané instituce působící v Kosovu v oblasti právního státu na jejich cestě k vyšší efektivitě, udržitelnosti, etnické různorodosti a odpovědnosti, jež nebudou podléhat politickému vměšování a budou postupovat plně v souladu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv a s osvědčenými evropskými postupy, a to prostřednictvím monitorování a omezených výkonných funkcí uvedených v článcích 3 a 3a s cílem převést zbývající úkoly na jiné dlouhodobé nástroje [Unie] a postupně ukončit provádění zbývajících výkonných funkcí.“

12 Článek 3 písm. d) a e) společné akce 2008/124, ve znění rozhodnutí 2018/856, stanoví:

„Za účelem naplňování mandátu uvedeného v článku 2 mise [Eulex Kosovo]:

[...]

d) ponechává si některé omezené výkonné pravomoci v oblasti soudního lékařství a policie, včetně bezpečnostních operací, dobíhajícího programu na ochranu svědků, jakož i pravomoc zajistit udržování a prosazování veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, v případě potřeby i odvoláním či zrušením operativních rozhodnutí příslušných kosovských orgánů;

e) zajišťuje, aby veškerá jeho [její] činnost byla v souladu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv [...].“

Skutečnosti předcházející sporu

13 Skutečnosti předcházející sporu, které jsou uvedeny v bodech 1 až 11 napadeného usnesení, lze pro potřeby tohoto řízení shrnout následovně.

14 Dne 11. března 2014 podala KD u kontrolní komise stížnost týkající se vyšetřování únosu a vraždy jejího manžela a syna, o níž bylo rozhodnuto dne 19. října 2016. Tato komise dospěla k závěru, že došlo k porušení článku 2 (právo na život), článku 3 (zákaz mučení), jakož i článku 13 (právo na účinné opravné prostředky) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) ve spojení s článkem 2 této Úmluvy a vydala doporučení pro vedoucího mise Eulex Kosovo, aby přijal nápravná opatření. V rozhodnutí ze dne 7. března 2017 konstatovala uvedená komise, že zmíněný vedoucí mise jednal podle jejích doporučení pouze zčásti, a rozhodla, že se případ uzavírá.

15 Dne 11. června 2014 podala KS u kontrolní komise stížnost týkající se vyšetřování zmizení jejího manžela, o níž bylo rozhodnuto dne 11. listopadu 2015. Tato komise dospěla k závěru, že došlo k porušení práv jmenované z hlediska procesního aspektu článku 2 (právo na život) a článku 3

(zákaz mučení) a rovněž z hlediska článku 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života) a článku 13 (právo na účinné opravné prostředky) EÚLP a vydala doporučení pro vedoucího mise Eulex Kosovo, aby přijal nápravná opatření. V dopise ze dne 29. dubna 2016 vedoucí mise uvedl, že o těchto doporučeních informoval útvar schopnosti civilního plánování a provádění (CPCC) a několik členských států. Rozhodnutími z 19. října 2016 a 7. března 2017 uvedená kontrolní komise konstatovala, že zmíněný vedoucí mise nejprve vůbec nejednal podle předmětných doporučení a poté se jimi řídil pouze zčásti, a rozhodla, že se případ uzavírá.

- 16 V odpověď na dopis zasláný dne 5. prosince 2016 jménem KS a KD, v němž bylo namítáno nepřijetí nápravných opatření k ukončení dotčeného porušování lidských práv, Rada a ESVČ v dopisech ze dne 12. října 2017 uvedly, že Eulex Kosovo učinila vše pro to, aby vyšetřila činy, které byly oznámeny ve stížnostech uvedených v bodech 14 a 15 tohoto rozsudku (dále jen „dotčené trestné činy“), a že kontrolní komise je orgánem konstatujícím odpovědnost, který není koncipován jako soudní orgán.
- 17 Návrhem došlým Tribunálu dne 19. července 2017 a zapsaným do rejstříku pod číslem T-840/16 podala KS proti Radě, Komisi a ESVČ žalobu znějící na „zrušení nebo změnu společné akce 2008/124 [...] a následných aktů, kterými se tato akce mění, pro porušení článku 13 [EÚLP] a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie [...] [(dále jen ‚Listina‘)] a na určení mimosmluvní odpovědnosti pro porušení článků 2, 3, 6, 13 a 14 EÚLP“. Usnesením ze dne 14. prosince 2017, KS v. Rada a další (T-840/16, EU:T:2017:938), Tribunál tuto žalobu odmítl zejména kvůli zjevnému nedostatku pravomoci o ní rozhodnout.
- 18 KS a KD měly za to, že se v návaznosti na dotčená doporučení kontrolní komise nepostupovalo náležitým způsobem a nebyla přijata žádná nápravná opatření, a proto dne 14. června 2018 podaly společně se šesti dalšími osobami žalobu na náhradu újmy u High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division [Vyšší soud (Anglie a Wales), Queen’s Bench Division, Spojené království] proti Unii zastoupené na základě článku 335 SFEU Komisí, Radě, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a misi Eulex Kosovo. Na podporu této žaloby KS a KD namítaly porušení práv chráněných EÚLP a Listinou, a to z toho důvodu, že během této mise nebylo vyšetřeno mučení, zmizení a vražda jejich nejbližších rodinných příslušníků, k nimž došlo v roce 1999 v Prištině. Rozsudkem ze dne 13. února 2019 zmíněný soud rozhodl, že k projednání uvedené žaloby nemá pravomoc (dále jen „rozsudek High Court of Justice“).

K žalobě před Tribunálem

- 19 Návrhem zapsaným do rejstříku soudní kanceláře Tribunálu dne 29. prosince 2020 podaly KS a KD žalobu uvedenou v bodě 1 tohoto rozsudku, kterou se domáhaly určení mimosmluvní odpovědnosti Rady, Komise a ESVČ na základě čl. 340 druhého pododstavce SFEU (dále jen „žaloba podaná KS a KD“).
- 20 Na podporu této žaloby namítly KS a KD v podstatě následující:
 - porušení článků 2 a 3 EÚLP a článků 2 a 4 Listiny, jehož se dopustila Eulex Kosovo, jelikož nebylo náležitě vyšetřeno zmizení a vražda jejich rodinných příslušníků, a to kvůli nedostatku zdrojů potřebných k plnění výkonného mandátu této mise a personálu této mise vhodného k tomuto plnění; toto porušení přitom konstatovala kontrolní komise v případě KS dne 11. listopadu 2015 a v případě KD dne 19. října 2016;

- porušení čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP a článku 47 Listiny, jelikož neexistují ustanovení o právní pomoci osobám, které vystupují v řízeních před kontrolní komisí jako navrhovatelé, a jelikož byla tato kontrolní komise zřízena bez pravomoci provádět svá rozhodnutí nebo umožnit podání prostředku nápravy ve vztahu ke zjištěným porušením;
 - nepřijetí nápravných opatření, kterými by byla porušení uvedená v první a druhé odrážce zcela nebo zčásti zhojena, přestože dne 29. dubna 2016 vedoucí mise Eulex Kosovo sdělil Unii závěry kontrolní komise;
 - obcházení či zneužití výkonné moci, jehož se dopustily Rada a ESVČ dne 12. října 2017, jelikož tvrdily, že Eulex Kosovo učinila vše pro to, aby vyšetřila únos a pravděpodobnou vraždu manžela KS a vraždu manžela a syna KD, a že kontrolní komise není koncipována jako soudní orgán;
 - zneužití výkonné moci nebo nevyužití této moci náležitým způsobem, a to z toho důvodu, že rozhodnutím 2018/856 došlo k odejmutí výkonného mandátu mise Eulex Kosovo, ačkoliv k porušování práv uvedenému v první a druhé odrážce docházelo i nadále, a
 - obcházení nebo zneužití výkonné či veřejné moci, jelikož nebylo zajištěno, aby byl v případě KD – v němž se *prima facie* jednalo o válečný zločin – proveden ze strany mise Eulex Kosovo nebo Úřadu státního zástupce pro vyšetřování řádný právní přezkum a stíhání před Specializovaným senátem pro Kosovo.
- 21 KS a KD se v uvedené žalobě domáhaly zejména toho, aby Tribunál podle čl. 340 odst. 2 SFEU uložil Radě, Komisi a ESVČ povinnost poskytnout jim společně a nerozdílně náhradu – a to včetně úroků ve výši a po dobu, které bude Tribunál považovat za přiměřené – újmy, která jim údajně vznikla v důsledku porušení jejich „základních lidských práv“ chráněných v projednávané věci články 2, 3, 6, 8 a 13 EÚLP a články 2, 4 a 47 Listiny, pokud jde o KS, a články 2, 3, 6 a 13 EÚLP a články 2, 4 a 47 Listiny, pokud jde o KD.
- 22 Dne 9. února 2021 požádal Tribunál v rámci organizačního procesního opatření Radu, Komisi a ESVČ, aby se ve svých žalobních odpovědích vyjádřily k otázce jeho pravomoci z hlediska čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU.
- 23 Dopisem ze dne 25. března 2021 požádaly KS a KD, aby byla do řízení ve věci, v níž bylo vydáno napadené usnesení, doplněna jakožto žalovaná mise Eulex Kosovo. Předseda devátého senátu Tribunálu tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 31. března 2021.
- 24 Komise odpověděla na žádost Tribunálu uvedenou v bodě 22 tohoto rozsudku dopisem ze dne 18. května 2021, v němž uvedla, že Tribunál k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD má pravomoc, avšak vznesla námitku nepřijatelnosti žaloby v části, v níž žaloba směřovala proti tomuto orgánu. Rada a ESVČ na tuto žádost odpověděly dopisy ze dne 19. května 2021, v nichž vznesly námitku nedostatku pravomoci a podpůrně námitku nepřijatelnosti uvedené žaloby v té části, v níž byla namířena proti nim.
- 25 Dne 5. června 2021 podaly KS a KD podle článku 88 jednacího řádu Tribunálu návrh na provedení důkazů, kterým se domáhaly předložení úplného znění OPLAN mise Eulex Kosovo z doby zřízení této mise v roce 2008 (dále jen „původní žádost o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo“), který byl zmíněn v části žalobní odpovědi ESVČ týkající se námitek nedostatku pravomoci a nepřijatelnosti, jež vznesla tato služba.

- 26 Dne 23. července 2021 předložily KS a KD vyjádření k námitkám nedostatku pravomoci a nepřípustnosti uvedeným v bodě 24 tohoto rozsudku a navrhly, aby byly tyto námitky zamítnuty.

Napadené usnesení

- 27 Napadeným usnesením Tribunál žalobu podanou KS a KD odmítl kvůli zjevnému nedostatku pravomoci k rozhodnutí o této žalobě; nepřezkoumával přitom ani námitky nepřípustnosti vznesené Radou, Komisí a ESVČ ani původní žádost o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo.
- 28 V bodě 28 tohoto usnesení Tribunál konstatoval, že tato žaloba je důsledkem úkonů nebo jednání v rámci politických nebo strategických otázek souvisejících s vymezováním činností, priorit a zdrojů mise Eulex Kosovo a s rozhodnutím o zřízení kontrolní komise v rámci této mise a že podle společné akce 2008/124 se na zřízení a činnost uvedené mise vztahují ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP).
- 29 V bodech 29 až 33 uvedeného usnesení kromě toho Tribunál v podstatě shledal, že podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU platí, že Soudní dvůr Evropské unie v zásadě nemá pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani k aktům přijatým na základě těchto ustanovení a že výjimky z této zásady stanovené v prvně uvedeném ustanovení a v čl. 275 druhém pododstavci se v projednávané věci neuplatní, jelikož se uvedená žaloba netýká omezujících opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám ve smyslu posledně uvedeného ustanovení ani dodržování článku 40 SEU.
- 30 Tribunál dále v bodech 34 až 39 napadeného usnesení v podstatě konstatoval, že okolnosti věci, v níž bylo vydáno toto usnesení, nelze srovnat s okolnostmi ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Soudního dvora ze dne 12. listopadu 2015, *Elitaliana v. Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), a ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), rozsudek Tribunálu ze dne 25. října 2018, *KF v. SATCEN* (T-286/15, EU:T:2018:718), a usnesení Tribunálu ze dne 10. července 2020, *KF v. SATCEN* (T-619/19, EU:T:2020:337), jelikož posledně uvedené věci sice souvisely se SZBP, ale týkaly se ustanovení, jejichž uplatňování spadá do pravomoci unijního soudu, pokud jde o přezkoumání legality. Stejně tak Tribunál konstatoval, že situace v projednávané věci se zásadně liší od situace ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), jelikož žaloba podaná KS a KD se týká údajné protiprávnosti úkonů nebo nečinnosti Rady, Komise a ESVČ na základě čl. 24 odst. 1 SEU, které spadají do rámce vymezování a provádění SZBP, a nikoli pod individuální omezující opatření přijatá v rámci této politiky.
- 31 Tribunál nadto v bodě 40 napadeného usnesení uvedl, že pravidla Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU vylučující pravomoc unijního soudu v oblasti SZBP brání tomu, aby uznal svou pravomoc v souvislosti s náhradou škody, pokud jde o takové úkony nebo jednání v rámci této politiky, jako jsou úkony a jednání uvedené v bodě 20 tohoto rozsudku, pouze z toho důvodu, že by takové uznání bylo jediným prostředkem k zajištění účinné soudní ochrany KS a KD.
- 32 V bodě 41 uvedeného usnesení Tribunál s odkazem na body 69 a 78 rozsudku ze dne 25. března 2021, *Carvalho a další v. Parlament a Rada* (C-565/19 P, EU:C:2021:252), shledal, že i když ustanovení týkající se pravomoci unijního soudu musí být vykládána ve světle základního práva na účinnou soudní ochranu, takový výklad nemůže vést k vyloučení podmínek výslovně stanovených ve Smlouvě o FEU.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení o kasačních opravných prostředcích

- 33 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. března 2022 byly věci C-29/22 P a C-44/22 P spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku, kterým se řízení ukončí.
- 34 Rozhodnutím ze dne 16. května 2022 předseda Soudního dvora povolil vedlejší účastenství Francouzské republiky na podporu návrhových žádání Rady v těchto spojených věcech a rozhodnutím ze dne 12. května 2023 povolil vedlejší účastenství České republiky na podporu těchto návrhových žádání.
- 35 Rozhodnutími z 27. dubna a 12. května 2023 předseda Soudního dvora povolil Belgickému království, Lucemburskému velkovévodství, Nizozemskému království, Rakouské republice, Rumunsku, Finské republice a Švédskému království vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise ve věci C-44/22 P.
- 36 Usneseními Soudního dvora ze dne 24. června 2022, KS a KD (C-29/22 P-AJ), a ze dne 24. června 2022, KS a KD (C-44/22 P-AJ), byla KS a KD poskytnuta bezplatná právní pomoc, aby mohly nést náklady řízení o kasačních opravných prostředcích v projednávaných spojených věcech.
- 37 KS a KD v rámci svého kasačního opravného prostředku navrhují, aby Soudní dvůr:
- vyhověl kasačnímu opravnému prostředku, zrušil napadené usnesení a nařídil předběžná opatření navržená v řízení před Tribunálem;
 - podpůrně vyhověl kasačnímu opravnému prostředku a vrátil věc Tribunálu ke konečnému rozhodnutí ve věci a
 - uložil Radě, Komisi a ESVČ náhradu nákladů řízení o kasačním opravném prostředku, řízení před Tribunálem a řízení před kontrolní komisí.
- 38 Komise v rámci svého kasačního opravného prostředku a v kasační odpovědi ve věci C-29/22 P navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadené usnesení;
 - konstatoval, že k rozhodnutí ve věci mají pravomoc pouze unijní soudy;
 - vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí o přípustnosti žaloby a o meritorní stránce žaloby a
 - rozhodl, že o nákladech tohoto řízení a předchozího souvisejícího řízení bude rozhodnuto později.
- 39 KS a KD v kasační odpovědi ve věci C-44/22 P navrhují, aby jim Soudní dvůr v případě, že konstatuje, že má pravomoc k rozhodnutí o projednávaných kasačních opravných prostředcích, povolil podat před rozhodnutím o tom, zda bude tato věc vrácena Tribunálu, návrh na provedení důkazů podle čl. 64 odst. 2 písm. b) jednacího řádu Soudního dvora.

40 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky jako neopodstatněné a
- uložil KS, KD a Komisi náhradu nákladů řízení.

41 ESVČ navrhuje, aby Soudní dvůr:

- v případě, že konstatuje, že má pravomoc k rozhodnutí o kasačním opravném prostředku, a bude mít za to, že má k dispozici dostatek informací k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD, rozhodl, že tato žaloba a kasační opravný prostředek jsou v rozsahu, v němž se týkají ESVČ, nepřipustné, a
- uložil KS, KD a Komisi náhradu nákladů řízení.

Ke kasačním opravným prostředkům

42 KS a KD uplatňují na podporu svého kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P jediný důvod, který má čtyři části a vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se měl Tribunál dopustit tím, že konstatoval, že zjevně nemá pravomoc k rozhodnutí o jejich žalobě na náhradu škody. V první části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, která je rozdělena na dvě výtky, Tribunálu vytýkají, že provedl široký výklad čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a článku 275 SFEU a selektivní a restriktivní výklad judikatury vyplývající z rozsudků ze dne 12. listopadu 2015, *Elitaliana v. Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753); ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a ze dne 25. června 2020, *SATCEN v. KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492). Druhá část uvedeného důvodu kasačního opravného prostředku, která vychází z nesprávného použití rozsudku ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), se dělí na tři výtky. Tribunál zaprvé dospěl k údajně nesprávnému závěru, že se dotčené úkony a nečinnost týkají vymezování a provádění SZBP, a spadají tedy do působnosti čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU pouze z toho důvodu, že k nim došlo v rámci této politiky. Tribunál se zadruhé nezabýval tím, jaké postavení zaujímá žaloba na náhradu škody v rámci systému soudní ochrany Unie. Uvedený soud měl zatřetí zohlednit argument Komise, že Evropská unie je unií práva s uceleným a komplexním systémem procesních prostředků. Ve třetí části svého jediného důvodu kasačního opravného prostředku KS a KD Tribunálu vytýkají, že nesprávně uplatnil rozsudek ze dne 25. března 2021, *Carvalho a další v. Parlament a Rada* (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Čtvrtá část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se měl Tribunál dopustit tím, že se nezabýval hlavními částmi jejich žaloby a napadené usnesení dostatečně nezdůvodnil.

43 Komise uplatňuje na podporu svého kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P čtyři důvody. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku, který má tři části, tento orgán tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení zaprvé tím, že neuznal, že vyloučení pravomoci Soudního dvora Evropské unie podle článku 24 SEU a článku 275 SFEU představuje výjimku z jeho obecné pravomoci, zadruhé tím, že toto vyloučení nevyložil restriktivně, jak je vykládáno v ustálené judikatuře Soudního dvora, a zatřetí tím, že konstatoval, že se v projednávané věci nepoužije judikatura vyplývající z rozsudků ze dne 12. listopadu 2015,

Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a ze dne 25. června 2020, SATCEN v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

- 44 Druhý důvod kasačního opravného prostředku, který má dvě části, vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se měl Tribunál dopustit tím, že žalobu podanou KS a KD nepovažoval za žalobu na náhradu škody za údajné porušení „základních lidských práv“. V první části druhého důvodu Komise Tribunálu vytýká, že konstatoval, že úkony a nečinnost, jichž se tato žaloba týká, spadají do rámce politických nebo strategických otázek souvisejících s misí a týkajících se vymezování nebo provádění SZBP. Ve druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku uvedený orgán Tribunálu vytýká, že nevyložil článek 24 SEU a článek 275 SFEU ve světle „základních práv a svobod Unie zakotvených v Listině a EÚLP a základních hodnot Unie, kterými jsou právní stát a dodržování lidských práv“. V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil rozsudek ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), a dopustil se nesprávného právního posouzení, když uvedenou žalobu nepovažoval za samostatný návrh podaný u soudu, ve vztahu k němuž není dána žádná výjimka z pravomoci unijních soudů podle článku 268 a čl. 340 druhého pododstavce SFEU. V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku, který má dvě části, Komise Tribunálu vytýká, že nezajistil autonomii unijního právního řádu, když nekonstatoval výlučnou pravomoc těchto soudů k rozhodnutí o této žalobě, a dále že připravil KS a KD o všechny účinné prostředky nápravy.

K první výtce první části, druhé a třetí výtce druhé části a třetí části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a k první a druhé části prvního důvodu, druhé části druhého důvodu, třetímu důvodu a druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P

Argumentace účastníků řízení

- 45 Navrhovatelky, podporované Belgickým královstvím, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Rumunskem, Finskou republikou a Švédským královstvím, tvrdí, že se Tribunál v bodech 29 až 33 a 37 až 42 napadeného usnesení dopustil v několika ohledech nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU. Tribunál totiž nevzal v potaz judikaturu Soudního dvora vycházející zejména z bodu 70 rozsudku ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025), a z bodu 32 rozsudku ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), podle níž musí být obecná pravomoc, kterou přiznává Soudnímu dvoru Evropské unie článek 19 SEU, vykládána široce, zatímco výjimka z této pravomoci uvedená v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v čl. 275 prvním pododstavci SFEU musí být vykládána restriktivně. Podle Komise měl Tribunál provést systematický a teleologický výklad těchto ustanovení, a to s přihlédnutím k zásadám a právům vyplývajícím z článku 2, čl. 3 odst. 5 a z článků 6, 19, 21 a 23 SEU, z článků 268, 340 a 344 SFEU a z článku 47 Listiny.
- 46 Navrhovatelky v první řadě tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když nevyložil omezení pravomoci Soudního dvora Evropské unie, která jsou stanovena v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v čl. 275 prvním pododstavci SFEU, ve světle základních pravidel primárního unijního práva a obecných zásad unijního práva, zejména zásady právního státu a práva na účinnou právní ochranu, které se vztahují na všechny oblasti unijního práva, tedy i na SZBP.

- 47 Komise je především toho názoru, že Tribunál nesprávně vyložil a uplatnil článek 47 Listiny, jak byl vyložen v bodě 74 rozsudku ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236), jelikož nezkontroloval, jakými jinými prostředky mohly KS a KD dosáhnout soudní ochrany, a nevzal do úvahy rozsudek High Court of Justice. Měl-li Tribunál za to, že podle unijního práva nemají KS a KD k dispozici žádný prostředek nápravy, porušil záruky stanovené v člancích 2 a 6 SEU a v článku 47 Listiny. Nezohlednil ani judikaturu Soudního dvora, podle které unijní soudní systém upravuje ucelený systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality unijních aktů, jehož jádrem je ochrana individuálních práv, jak vyplývá zejména z bodu 285 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), a z bodu 66 rozsudku ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236). V žádném ustanovení Smluv není podle Komise stanovena výjimka z pravomoci Soudního dvora Evropské unie v případě tvrzeného porušování lidských práv v důsledku aktu, činnosti nebo opomenutí přičitatelného Unii, takže Unie je povinna vykládat tyto Smlouvy v tom smyslu, že v případě takového porušování s prostředky nápravy počítají.
- 48 Na podporu této argumentace Komise rovněž tvrdí, že články 6 a 13 EÚLP, jak je vykládá Evropský soud pro lidská práva, zaručují právo na přístup k soudu a právo na účinné opravné prostředky. Unie a její orgány jsou přitom povinny tyto články dodržovat ve všech oblastech unijního práva, jak vyplývá z čl. 6 odst. 3 SEU a z Listiny. V projednávané věci z žaloby podané KS a KD vyplývá, že uplatňují skutečnou a závažnou námitku, takže v souladu s rozsudkem ESLP ze dne 7. května 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o. o. v. Polsko* (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, bod 187), se uplatní čl. 6 odst. 1 EÚLP. Komise nadto uvádí, že kdyby byly KS a KD vyloučeny ze systému soudní ochrany Unie pouze z toho důvodu, že dotčené úkony a nečinnost spadají do rámce SZBP, tento postup by odporoval zásadě rovného zacházení.
- 49 Komise dále tvrdí, že Soudní dvůr v bodě 23 rozsudku ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, EU:C:1986:166), shledal, že Unie je společenstvím práva v tom, že její členské státy ani její orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkumu souladu jejich aktů se Smlouvami. Zásada právního státu, která je zakotvena v článku 2 SEU a vyjádřena v článku 19 SEU, se tedy v oblasti SZBP uplatní v plném rozsahu na základě článku 23 SEU ve spojení s čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU a Soudní dvůr posoudil svou pravomoc ve světle této zásady zejména v bodě 41 rozsudku ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), jakož i v bodech 35 a 36 rozsudku ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793).
- 50 Komise, podporovaná Finskou republikou a Švédským královstvím, na jednání v podstatě dodala, že Tribunál měl rozhodnout, že má v dané věci pravomoc, na základě výkladu čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 druhého pododstavce SFEU ve světle čl. 6 odst. 2 první věty SEU, který stanoví povinnost Unie přistoupit k EÚLP. Skutečnost, že toto přistoupení je povinností, a nikoli možností, vyplývá dle názoru Komise zejména z čl. 218 odst. 8 SFEU, který zdůrazňuje logiku autonomie unijního právního řádu a skutečnost, že se tento právní řád liší od právních řádů členských států.
- 51 Navrhovatelky ve druhé řadě tvrdí, že Tribunál měl konstatovat, že má k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD pravomoc, jelikož bylo na podporu této žaloby namítáno porušení základních práv. Komise v tomto ohledu uvádí, že z bodu 4 rozsudku ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114), z bodů 97 a 98 rozsudku ze dne 18. července 2013, *Komise a další v. Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518), jakož i z bodů 36, 47 a 48 rozsudku ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P,

EU:C:2020:793), vyplývá, že ustanovení Smluv týkající se SZBP jsou nedílnou součástí obecného rámce unijního práva a ústavní struktury Unie a že v unijním právním řádu je ochrana základních práv považována za obecnou a prvořadou zásadu unijního práva, takže se na všechna ustanovení tohoto práva, včetně ustanovení týkajících se SZBP, vztahuje Listina. KS a KD mají za to, že takový závěr je potvrzen čl. 51 odst. 1 Listiny, podle kterého se Listina použije, pokud orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie uplatňuje uvedené právo.

- 52 Na jednání navrhovatelky dodaly, že skutečnost, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o všech žalobách, na jejichž podporu je namítáno porušení základních práv, potvrzuje judikatura vycházející z bodů 55 až 60 a 67 rozsudku ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701). Komise kromě toho uvedla, že účelem článku 24 SEU je chránit politická rozhodnutí, a nikoli porušování práv chráněných EÚLP a Listinou. Takové porušování totiž nelze kvalifikovat jako „politické rozhodnutí“ nebo „strategické rozhodnutí“, jelikož dodržování a ochrana základních práv jsou povinnosti, které stanoví primární unijní právo, a nikoli politické volby.
- 53 Navrhovatelky ve třetí řadě tvrdí, že Tribunál v bodech 37 až 39 napadeného usnesení nesprávně uplatnil rozsudek ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), když měl za to, že situace v projednávané věci se od situace ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, zásadně liší. Tribunál totiž posledně uvedený rozsudek vyložil nesprávně, a to v tom smyslu, že pravomoc Soudního dvora Evropské unie rozhodovat o mimosmluvní odpovědnosti Unie se omezuje pouze na specifickou situaci individuálních omezujících opatření přijatých Radou v rámci SZBP.
- 54 Podle navrhovatelek z toho vyplývá, že Tribunál nevzal v potaz skutečnost, že Soudní dvůr v uvedeném rozsudku shledal, že má pravomoc rozhodnout o újmě údajně vzniklé v důsledku takových omezujících opatření kvůli nezbytné soudržnosti systému soudní ochrany stanoveného unijním právem, aby zabránil vzniku mezery v soudní ochraně fyzických nebo právnických osob, na které se tato opatření vztahují.
- 55 Odůvodnění, které Soudní dvůr uvedl v bodech 32 až 39, 43 a 44 rozsudku ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), nebylo – na rozdíl od toho, jak rozhodl Tribunál – založeno na tom, že se jednalo o omezující opatření, ani se na tuto okolnost neomezovalo. Toto odůvodnění totiž vychází ze skutečnosti, že žaloba na náhradu škody představuje samostatný procesní prostředek, ve vztahu k němuž neexistuje žádná výjimka z pravomoci Soudního dvora Evropské unie stanovené v článku 268 a čl. 340 druhém pododstavci SFEU, a to zejména pokud jde o náhradu újmy, která údajně vznikla fyzickým nebo právnickým osobám v důsledku jiných rozhodnutí přijatých v rámci SZBP, než jsou omezující opatření, na jejichž základě došlo k údajnému porušení práv zaručených EÚLP a Listinou.
- 56 Komise se kromě toho domnívá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když uvedený rozsudek vyložil v tom smyslu, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc projednat žalobu na náhradu škody podle článků 268 a 340 SFEU pouze v případě, že má pravomoc rozhodnout o žalobě na neplatnost podané na základě článku 263 SFEU nebo o žalobě pro nečinnost podané na základě článku 265 SFEU.
- 57 Navrhovatelky Tribunálu ve čtvrté řadě vytýkají, že v bodě 41 napadeného usnesení nesprávně vyložil judikaturu vyplývající z bodů 69 a 78 rozsudku ze dne 25. března 2021, Carvalho a další v. Parlament a Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Tato judikatura totiž v rámci posuzování pravomoci Soudního dvora Evropské unie v projednávané věci není relevantní, jelikož se týká

jiného kontextu, a sice výkladu požadavků souvisejících s uznáním aktivní legitimace v rámci žaloby na neplatnost podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Na podporu této argumentace KS a KD rovněž tvrdí, že nepožadovaly, aby došlo ke změně judikatury Soudního dvora, ani aby bylo upuštěno od pravidla vyloučení této pravomoci stanoveného v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v článku 275 SFEU.

- 58 A konečně v páté řadě KS a KD v kasační odpovědi ve věci C-44/22 P tvrdí, že předpoklad, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc k rozhodnutí o jejich žalobě, je podpořen i článkem 298 odst. 1 SFEU a článkem 41 Listiny. Otevřená, účinná a nezávislá evropská správa totiž měla zajistit, aby Eulex Kosovo a kontrolní komise byly zřízeny způsobem, který neodporuje unijnímu právu. Pokud tedy dotčená rozhodnutí této komise byla oznámena unijním orgánům a členským státům, měla být přijata opatření k ukončení dotčeného porušování základních práv.
- 59 Rada a ESVČ, podporované Francouzskou republikou a zčásti Českou republikou, s argumentací navrhovatelek nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

- 60 V rámci první výtky první části, druhé a třetí výtky druhé části a třetí části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P, jakož i v rámci první a druhé části prvního důvodu, druhé části druhého důvodu, třetího důvodu a druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P, které je třeba zkoumat společně, navrhovatelky v podstatě tvrdí, že se Tribunál v bodech 29 až 33 a 37 až 42 napadeného usnesení dopustil v několika ohledech nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU a judikatury Soudního dvora týkající se těchto ustanovení.
- 61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i jeho kontext, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135, a ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 37].
- 62 Je rovněž třeba připomenout, že podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU nemá Soudní dvůr Evropské unie v zásadě pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani k aktům přijatým na jejich základě. Tato ustanovení zavádějí výjimku z pravidla o obecné pravomoci, kterou článek 19 SEU přiznává tomuto orgánu za účelem zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, a musí být tedy vykládána restriktivně (rozsudky ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, body 69 a 70, ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další, C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 39 a 40, jakož i ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada, C-134/19 P, EU:C:2020:793, body 26 a 32).
- 63 Článek 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a čl. 275 druhý pododstavec SFEU kromě toho výslovně stanoví z této zásady dvě výjimky, a sice pravomoc Soudního dvora Evropské unie 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 Rady přijatých na základě ustanovení o SZBP, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám (rozsudky ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 60, a ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada, C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 27).

- 64 V projednávané věci je nesporné, že úkony a nečinnost, kterých se týká žaloba podaná KS a KD, nesouvisejí s kontrolou dodržování článku 40 SEU ani s kontrolou takových individuálních omezujících opatření.
- 65 Navrhovatelky nicméně tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když nevyložil čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední větu SEU a čl. 275 druhý pododstavec SFEU ve světle práv a zásad zakotvených v článku 2, čl. 3 odst. 5 a člancích 6, 19, 21 a 23 SEU, v člancích 268, 340 a 344 SFEU, v článku 47 Listiny a v člancích 6 a 13 EÚLP.
- 66 Z článku 3 odst. 5 SEU v tomto ohledu vyplývá, že ve svých vztazích s okolním světem Unie přispívá mimo jiné i k ochraně lidských práv. Podle článku 23 SEU platí, že „[č]innost Unie na mezinárodní scéně podle [kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU] spočívá na zásadách, sleduje cíle a je prováděna v souladu s obecnými ustanoveními, která jsou obsažena v kapitole 1 [této hlavy]“. Článek 21 odst. 1 první pododstavec SEU, který je obsažen v této kapitole I, stanoví, že „[č]innost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva“.
- 67 Článek 51 odst. 1 Listiny pak potvrzuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 19, jakož i ze dne 25. ledna 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, bod 40).
- 68 Je tudíž třeba konstatovat – podobně jako to učinila generální advokátka v bodech 77, 79 a 80 svého stanoviska – že začlenění SZBP do ústavního rámce Unie znamená, že se základní zásady unijního právního řádu uplatní i v rámci této politiky. K těmto zásadám patří zejména dodržování právního státu a základních práv, což jsou hodnoty uvedené v článku 2 SEU a konkretizované v článku 19 SEU, které vyžadují, aby unijní orgány i orgány členských států podléhaly soudní kontrole.
- 69 Je však třeba v první řadě uvést, že podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce první věty SEU „[SZBP] podléhá zvláštním pravidlům a postupům“ uvedeným v kapitole 2 hlavy V Smlouvy o EU. K těmto zvláštním pravidlům přitom patří i čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU, který stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie nemá v zásadě pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani k aktům přijatým na jejich základě.
- 70 Takové omezení pravomoci Soudního dvora Evropské unie je přitom slučitelné jak s článkem 47 Listiny, tak s články 6 a 13 EÚLP.
- 71 V tomto ohledu je třeba zaprvé podotknout – jak již Soudní dvůr shledal v bodě 74 rozsudku ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) – že článek 47 Listiny nemůže založit pravomoc Soudního dvora, pokud ji vylučují Smlouvy. Cílem tohoto článku není ani změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob k Soudnímu dvoru Evropské unie, jak vyplývá i z vysvětlení k tomuto článku, které je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny třeba zohlednit pro účely výkladu tohoto článku 47 (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97).

- 72 Kromě toho je třeba připomenout, že se v oblasti SZBP uplatní i zásady svěřeni pravomocí a institucionální rovnováhy. Podle čl. 5 odst. 1 a 2 SEU totiž platí, že „[v]ymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí“, přičemž tato zásada znamená, že „[Unie jedná] pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách[, zatímco p]ravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“. Článek 13 odst. 2 SEU stanoví, že „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami“, takže toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie a znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních [rozsudky ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad, 9/56, EU:C:1958:7, s. 44; rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada, C-70/88, EU:C:1990:217, bod 22; ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64, a ze dne 22. listopadu 2022, Komise v. Rada (Přistoupení k Ženevskému aktu), C-24/20, EU:C:2022:911, bod 83].
- 73 Tvrzení, že úkony nebo nečinnosti, jichž se týká žaloba jednotlivce, jsou porušována jeho základní práva, tudíž samo o sobě nepostačuje k tomu, aby Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že má k rozhodnutí o této žalobě pravomoc (obdobně viz rozsudek ze dne 25. března 2021, Carvalho a další v. Parlament a Rada, C-565/19 P, EU:C:2021:252, bod 48), neboť jinak by byly čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a čl. 275 první pododstavec SFEU zčásti připraveny o užitečný účinek a byly by porušeny zásady svěřeni pravomocí a institucionální rovnováhy.
- 74 Na rozdíl od toho, co navrhovatelky uvedly na jednání, nemůže tento závěr zpochybnit judikatura Soudního dvora vycházející z bodů 55 až 60 a 67 rozsudku ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701), podle níž Listina zavazuje unijní orgány i tehdy, kdy jednají mimo právní rámec Unie.
- 75 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, Soudní dvůr rozhodoval o žalobě na určení mimosmluvní odpovědnosti, kterou podalo několik fyzických a právnických osob proti Komisi a Evropské centrální bance (ECB), a to z důvodu porušení jejich základních práv v rámci Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability uzavřené v Bruselu dne 2. února 2012.
- 76 V uvedeném rozsudku se tedy jednalo o porušení základních práv v jiném kontextu než v kontextu SZBP, tedy kontextu, který nespadá do působnosti ustanovení Smluv, ve vztahu k nimž článek 24 SEU a článek 275 SFEU omezují pravomoc Soudního dvora Evropské unie.
- 77 Zadruhé je pravda, že Soudní dvůr musí dbát na to, aby jím podaný výklad článku 47 Listiny, jehož první a druhý pododstavec odpovídají čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP, zajišťoval úroveň ochrany, která bude v souladu s úrovní, jež je zaručena v těchto ustanoveních EÚLP, tak jak je vykládá Evropský soud pro lidská práva [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 116 až 118 a citovaná judikatura].
- 78 Třebaže podle čl. 6 odst. 1 EÚLP platí, že „[k]aždý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem“, toto právo není absolutní a může podléhat legitimním omezením (viz rozsudek ESLP ze dne 14. prosince 2006, Markovič a další v. Itálie, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, body 93 a 99). Evropský soud pro lidská práva v tomto ohledu rozhodl, že mu nepřísluší zasahovat do institucionální rovnováhy mezi výkonnou mocí a vnitrostátními soudy, která se může odrážet

v ústavním omezení pravomocí soudů státu, pokud jde o akty, které nelze oddělit od jeho mezinárodních vztahů (viz rozsudek ESLP ze dne 14. září 2022, H. F. a další v. Francie, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, bod 281).

- 79 Článek 13 EÚLP, který stanoví, že „[k]aždý, jehož práva a svobody přiznané [EÚLP] byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem“, zaručuje, že ve vnitrostátním právu existuje prostředek nápravy, který umožňuje dovolat se práv a svobod zakotvených v EÚLP, takže tento článek vyžaduje vnitrostátní prostředek nápravy, na jehož základě lze posoudit obsah „podložené námitky“ vycházející z EÚLP a poskytnout náležitou nápravu (rozsudek ESLP ze dne 10. července 2020, Mugemangango v. Belgie, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, bod 130 a citovaná judikatura).
- 80 Za absolutní ovšem nelze považovat ani ochranu, kterou poskytuje článek 13 EÚLP – omezení možných prostředků nápravy lze totiž odůvodnit kontextem tvrzeného porušení nebo tvrzenou kategorií porušení (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 26. října 2000, Kudła v. Polsko, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, bod 151). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ostatně vyplývá, že čl. 6 odst. 1 EÚLP představuje ve vztahu k článku 13 EÚLP *lex specialis* (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 9. března 2006, Menečeva v. Rusko, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, bod 105), takže posledně uvedený článek nemůže zpochybnit možnost států odůvodnit taková legitimní omezení práva zakotveného v tomto čl. 6 odst. 1, jako jsou omezení uvedená v judikatuře zmíněného soudu připomenuté v bodě 78 tohoto rozsudku.
- 81 Tribunál se tudíž nedopustil nesprávného právního posouzení, když v podstatě konstatoval, že ani čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a článek 275 SFEU, vykládané ve světle článku 47 Listiny, čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP, jakož i článku 2, čl. 3 odst. 5 a článků 6, 19, 21 a 23 SEU, ani námitka porušení základních práv samy o sobě neodůvodňují, aby konstatoval, že má pravomoc rozhodnout o žalobě podané KS a KD.
- 82 V této souvislosti je třeba odmítnout i argumentaci, kterou uvádí zejména Komise a podle níž měl Tribunál rozhodnout, že má v dané věci pravomoc, na základě výkladu čl. 24 odst. 1 SEU a čl. 275 druhého pododstavce SFEU ve světle čl. 6 odst. 2 první věty SEU. V tomto ohledu stačí konstatovat, že podle čl. 2 první věty protokolu (č. 8) k čl. 6 odst. 2 [SEU] o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod platí, že „[d]ohoda [o tomto přistoupení] zajistí, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů“. Tento čl. 6 odst. 2 tudíž nelze vykládat v tom smyslu, že rozšiřuje pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP.
- 83 Stejně tak je třeba s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 71 tohoto rozsudku odmítnout i argumenty Komise, že kdyby byly KS a KD vyloučeny ze systému soudní ochrany Unie, byla by porušena zásada rovného zacházení, a dále že Tribunál měl zkoumat, jakými jinými prostředky by KS a KD mohly dosáhnout účinné soudní ochrany.
- 84 Na rozdíl od toho, co v podstatě tvrdí Komise, tedy nelze dovodit ani to, že Tribunál měl vzít v potaz, že rozsudkem High Court of Justice bylo rozhodnuto, že vnitrostátní soud nemá v dané věci pravomoc.

- 85 Navrhovatelky ve druhé řadě tvrdí, že Tribunál v bodech 37 až 39 napadeného usnesení nesprávně použil rozsudek ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793). V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr ve zmíněném rozsudku shledal, že má pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody v rozsahu, v němž se tato žaloba týká náhrady újmy údajně vzniklé v důsledku omezujících opatření stanovených v rozhodnutích v rámci SZBP.
- 86 Na rozdíl od situace ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se však žaloba podaná KS a KD individuálních omezujících opatření netýká. Soudní dvůr přitom v souvislosti s akty přijatými na základě ustanovení o SZBP uvedl, že je to právě individuální povaha těchto aktů, která v souladu s čl. 275 druhým pododstavcem SFEU poskytuje přístup k unijním soudům (rozsudek ze dne 28. března 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 103 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek z dnešního dne, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, bod 37).
- 87 Za těchto podmínek nelze Tribunálu vytýkat, že v bodech 37 až 39 napadeného usnesení konstatoval, že se tato žaloba týká situace, která se od situace ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), zásadně liší, a že v uvedeném rozsudku nebyla otázka pravomoci unijního soudu v rámci SZBP řešena v obecné rovině.
- 88 Tento závěr nemůže zpochybnit argumentace navrhovatelek, že Tribunál měl konstatovat, že má pravomoc k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD na základě uvedeného rozsudku, jelikož Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o všech žalobách na určení mimosmluvní odpovědnosti podle článků 268 a 340 SFEU, a to i v oblasti SZBP, neboť článek 24 SEU a článek 275 SFEU nestanoví z této obecné pravomoci žádnou výjimku.
- 89 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU platí, že „[v] případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce“. Článek 268 SFEU pak stanoví, že „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody podle čl. 340 druhého a třetího pododstavce [SFEU]“.
- 90 Z ustálené judikatury kromě toho vyplývá, že pouze Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat spory týkající se mimosmluvní odpovědnosti Unie s vyloučením vnitrostátních soudů [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. února 1979, *Granaria*, 101/78, EU:C:1979:38, bod 16, a ze dne 15. července 2021, *OH (Vynětí z pravomoci soudů)*, C-758/19, EU:C:2021:603, bod 22].
- 91 Je však třeba uvést, že ani výlučná povaha této pravomoci, ani autonomie žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti Unie nemohou vést k rozšíření mezi pravomoci, které tomuto orgánu svěřují Smlouvy. Tyto meze pravomoci přitom stanoví čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a článek 275 SFEU, které musí být – pokud jde o žaloby v oblasti SZBP – považovány za *leges speciales* ve vztahu k článkům 268 a 340 SFEU. Nelze tudíž souhlasit s tím, že by se čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a článek 275 SFEU nevztahovaly na žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti Unie.
- 92 Tento závěr potvrzuje i judikatura Soudního dvora, podle níž čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU odkazuje na čl. 275 druhý pododstavec SFEU nikoli proto, aby byl určen druh řízení, v jehož rámci může Soudní dvůr vykonat přezkum legality určitých rozhodnutí, ale za

účelem určení druhu rozhodnutí, jejichž legalitu může přezkoumávat Soudní dvůr v rámci veškerých řízení, jejichž předmětem je takový přezkum legality (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 70).

- 93 Ve třetí řadě je třeba odmítnout argument navrhovatelek, podle kterého se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že vycházel z judikatury vyplývající z bodů 69 a 78 rozsudku ze dne 25. března 2021, Carvalho a další v. Parlament a Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252), a na jejím základě v bodě 41 napadeného usnesení shledal, že výklad ustanovení Smluv týkajících se pravomoci unijního soudu ve světle základního práva na účinnou soudní ochranu nemůže vést k vyloučení podmínek výslovně stanovených ve Smlouvě o FEU.
- 94 I když se tato judikatura týká podmínek přípustnosti žaloby na neplatnost podle čl. 263 odst. 4 SFEU, je třeba konstatovat – podobně jako to učinila generální advokátka v bodě 99 svého stanoviska – že Tribunál uvedenou judikaturu mohl při posuzování své pravomoci k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD použít – v této judikatuře je totiž vyjádřena výkladová zásada použitelná na všechny procesní prostředky stanovené ve Smlouvách.
- 95 A konečně ve čtvrté řadě z výše uvedeného – a to zejména z bodu 71 tohoto rozsudku – vyplývá, že je třeba odmítnout argumentaci, kterou KS a KD v kasační odpovědi ve věci C-44/22 P v podstatě tvrdí, že předpoklad, že Tribunál měl konstatovat svou pravomoc k rozhodnutí o jejich žalobě, podporují i čl. 298 odst. 1 SFEU a článek 41 Listiny.
- 96 První výtku první části, druhou a třetí výtku druhé části a třetí část jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a první a druhou část prvního důvodu, druhou část druhého důvodu, třetí důvod a druhou část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P je tudíž třeba zamítnout.

Ke druhé výtce první části a první výtce druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a ke třetí části prvního důvodu a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P

Argumentace účastníků řízení

- 97 Navrhovatelky v podstatě tvrdí, že Tribunál v bodech 34 až 36 napadeného usnesení vyložil judikaturu vyplývající z rozsudků ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569), jakož i ze dne 25. června 2020, SATCEN v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), restriktivně a selektivně, jelikož omezil svou pravomoc na případy, jichž se týká tato judikatura, a sice na řízení personálu mise společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) a na zadání veřejné zakázky z výdajů unijního rozpočtu. Komise tvrdí, že Tribunál tak omezil analýzu této judikatury na prosté porovnání skutkových okolností se skutkovými okolnostmi projednávané věci a že uvedenou judikaturu lze v posuzovaném případě použít, jelikož SZBP je pouze kontextem tvrzeného porušení práv KS a KD, která jsou chráněna Listinou a EÚLP.
- 98 KS a KD dále tvrdí, že se Tribunál v bodě 39 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že každé opatření přijaté unijními orgány na základě čl. 24 odst. 1 SEU se týká „vymezování a provádění SZBP“, a proto se na něj nevztahuje pravomoc Soudního dvora Evropské unie. Výrazy „vymezování“ a „provádění“ totiž dle KS a KD nejsou obsaženy v poslední větě čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU, která se týká pravomoci Soudního dvora Evropské

unie, nýbrž ve druhé větě tohoto ustanovení. Tribunál tedy nevzal v potaz duch uvedeného ustanovení a úmysl jeho autorů. Tribunál kromě toho vycházel z předpokladu, že úkony a nečinnost dotčené v projednávané věci mají ryze politickou povahu pouze z toho důvodu, že k nim došlo v rámci pravomoci Unie v oblasti SZBP, a vyvodil z toho, že se na ně vztahuje totéž ustanovení. Na jednání KS a KD dodaly, že otázka pravomoci Soudního dvora Evropské unie musí být posuzována případ od případu.

- 99 Komise je toho názoru, že body 23, 28 a 39 napadeného usnesení jsou stíženy nesprávným právním posouzením, jelikož Tribunál bez bližšího vysvětlení konstatoval, že žaloba podaná KS a KD je důsledkem úkonů nebo nečinnosti v rámci politických či strategických otázek souvisejících s misí Eulex Kosovo, které se týkají vymezení a provádění SZBP, a to namísto toho, aby tuto žalobu kvalifikoval jako žalobu na náhradu škody za tvrzené porušení „základních lidských práv“. Tribunál totiž nezkoumal ani právně nekvalifikoval povahu tvrzeného porušení unijního práva ani tyto úkony a nečinnost.
- 100 Komise se nadto domnívá, že Tribunál neupřesnil, jaké podmínky musí být splněny k tomu, aby úkony nebo nečinnost mohly být kvalifikovány jako „strategické“ nebo „politické“, ani neuvedl, jaké důsledky by měla taková kvalifikace pro výklad pravidla vyloučení pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU. Působnost tohoto pravidla vyloučení je přitom nutné vymezit – nelze jej omezit ani na formalistické kritérium, že dotčené opatření spadá do oblasti SZBP, jak vyplývá z bodů 42 a 43 rozsudku ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ani na předpoklad „strategické“ nebo „politické“ povahy těchto úkonů nebo nečinnosti. Vzhledem k tomu, že Tribunál v tomto ohledu pouze odkázal na argumenty, které KS a KD uplatnily na podporu žaloby, uchýlil se k argumentaci kruhem. Komise má za to, že i když je tato žaloba zasazena do kontextu SZBP, týká se tvrzeného porušování lidských práv v rámci působení mise Eulex Kosovo, takže souvisí s její správní činností. Na rozdíl od případů, kdy se jedná například o zřízení mise nebo vymezení jejích cílů a úkolů, ovšem povinnosti v oblasti základních práv nespádají ani pod SZBP, ani pod politické či strategické otázky a rozhodnutí.
- 101 Na jednání Komise dodala, že má-li být založena pravomoc Soudního dvora Evropské unie ke zkoumání tvrzeného porušení základních práv, je nezbytné prokázat existenci přímé příčinné souvislosti mezi tvrzeným porušením základních práv a každým jednotlivým dotčeným úkonem a každou jednotlivou dotčenou nečinností. V projednávaném případě lze přitom takovou souvislost prokázat bez jakýchkoliv obtíží, a to s ohledem na dotčená porušení lidských práv, která byla zjištěna kontrolní komisí.
- 102 Belgické království, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika a Švédské království na jednání v podstatě uvedly, že otázka, zda dotčené úkony a nečinnost mají politickou nebo strategickou povahu, nehraje při posuzování pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP žádnou roli, jelikož se tyto úkony a nečinnost týkají porušení základních práv. V takovém případě se totiž pravidlo vyloučení pravomoci tohoto orgánu podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU neuplatní.
- 103 Rumunsko uvedlo, že základní práva musí být dodržována ve všech oblastech unijního práva, a to i v oblasti SZBP. Jak ovšem vyplývá z rozsudku ESLP ze dne 7. května 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o. v. Polsko (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, bod 187), který se týká čl. 6 odst. 1 EÚLP, za účelem založení pravomoci Soudního dvora Evropské unie musí dotčená osoba – a to vzhledem

k tomu, že je vyloučena možnost podání *actio popularis* – konkrétně zahájit řízení zpochybňující právo přiznané vnitrostátním právem a prokázat, že byla přímo vystavena účinkům sporného opatření.

- 104 Finská republika se kromě toho domnívá, že cílem pravidla vyloučení pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP je zachování institucionální rovnováhy. Z toho podle jejího názoru vyplývá, že se toto pravidlo vyloučení vztahuje pouze na opatření týkající se vymezování této politiky a zejména SBOP; tento orgán má naproti tomu pravomoc přezkoumávat takové úkony a nečinnost, k nimž došlo v rámci provádění uvedených politik v praxi, jako jsou úkony a nečinnost, o něž se jedná v posuzované věci.
- 105 Rada a ESVČ namítají, že na rozdíl od věcí, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, *Elitaliana v. Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a ze dne 25. června 2020, *SATCEN v. KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492), nesouvisejí úkony a nečinnost, jichž se týká žaloba podaná KS a KD, s prostým personálním řízením, se spory v oblasti zaměstnávání nebo s prováděním aktu, který sice byl přijat k operativním účelům subjektem spadajícím do oblasti SZBP, avšak je založen na Smlouvě o FEU. Tyto úkony a nečinnost spadají do rámce politických nebo strategických otázek v oblasti této politiky, a to zejména proto, že se týkají mandátu uděleného misi *Eulex Kosovo* a zdrojů, které byly této misi poskytnuty za účelem plnění tohoto mandátu. Z toho podle jejich názoru vyplývá, že Soudní dvůr Evropské unie nemá na základě čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a článku 275 SFEU pravomoc o této žalobě rozhodnout.
- 106 Podle Rady totiž z bodů 57 až 61 stanoviska generálního advokáta M. Bobka ve věci *SATCEN v. KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:220) vyplývá, že Soudní dvůr Evropské unie nemá na základě těchto ustanovení v oblasti SZBP pravomoc, pokud je unijní akt formálně založen na ustanoveních týkajících se této politiky a svým obsahem odpovídá opatření spadajícímu do oblasti uvedené politiky. Pravomoc posledně uvedeného orgánu se tedy nevztahuje na opatření spadající do samotné podstaty SZBP a zejména SBOP, a to pokud jde jak o legalitu opatření v rámci vymezování a provádění těchto politik, tak o založení mimosmluvní odpovědnosti Unie v důsledku činnosti nebo nečinnosti v této oblasti.
- 107 Rada kromě toho tvrdí, že v zájmu zachování užitečného účinku čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a článku 275 SFEU je třeba najít pro vymezení pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP vhodné kritérium. Toto kritérium by mohlo souviset s uplatňováním obecných zásad unijního právního řádu, jako je zásada řádné správy, a mělo by umožnit zachovat jasné rozlišení mezi akty zahrnujícími diskreční volbu politické povahy – ať už je obsažena v rozhodnutích SZBP, nebo v aktech přijatých na základě SZBP – a správními akty, jejichž cílem je provést konkrétní opatření. Kdyby byl totiž umožněn soudní přezkum úrovně a rozdělení pravomocí mise *Eulex Kosovo*, znamenalo by to, že činnost Unie v oblasti SBOP s sebou nese povinnost dosáhnout výsledku pokaždé, když se Unie rozhodne zakročit s cílem zajistit dodržování zásad zakotvených v čl. 21 odst. 1 SEU, což není stanoveno ve Smlouvách a je to neslučitelné s výkonem pravomoci, která předpokládá komplexní politická rozhodnutí závislé zejména na činnostech vnějších aktérů, kteří nepodléhají unijním pravidlům.
- 108 Na jednání Rada dodala, že pravomoc Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP je třeba posuzovat případ od případu, jelikož posledně uvedený orgán má pravomoc pouze k výkladu nebo přezkumu legality konkrétních aktů provádějících tuto politiku, a nikoli aktů s obecnou působností. V projednávané věci by Soudní dvůr Evropské unie mohl mít pravomoc zkoumat,

zda Eulex Kosovo porušila základní práva KS a KD při vyšetřováních prováděných touto misí; odejmutí výkonného mandátu uvedené mise rozhodnutím 2018/856 a otázka, zda jí byly přiděleny dostatečné zdroje, jsou naproti tomu otázkami politickými nebo strategickými.

- 109 Podle názoru ESVČ jsou kromě toho úkony a nečinnost, jichž se týká žaloba podaná KS a KD, buď operativními činnostmi mise Eulex Kosovo, nebo politickými či strategickými otázkami. Skutečnost, že tato mise určité vyšetřování vede nebo od jeho vedení upustí, představuje opatření spadající výlučně do oblasti SZBP. Činnosti takové mise by mohly být předmětem soudního přezkumu pouze tehdy, kdyby v rámci plnění jejího mandátu došlo ke zjevným pochybením nebo kdyby jednala svévolně. Tak tomu ovšem v projednávané věci nebylo.
- 110 Na jednání ESVČ dodala, že podstatou SZBP je vymezení strategických směrů ve smyslu článku 26 SEU, rozhodování o operativních akcích podle článku 28 SEU, přístup Unie ke konkrétním otázkám zeměpisné povahy podle článku 29 SEU a rozhodování o jmenování zvláštního zástupce v souladu s článkem 33 SEU, a tyto otázky tedy nemohou být předmětem soudního přezkumu. Článek 43 SEU kromě toho obsahuje výčet několika úkolů, které plní mise SBOP. Tento výčet ilustruje druh rozhodnutí, která nepodléhají soudnímu přezkumu Soudního dvora Evropské unie, jelikož o uskutečňování zejména humanitárních a záchranných misí, jakož i poradních a pomocných misí ve vojenské oblasti rozhoduje Rada. Předmětem takového soudního přezkumu naproti tomu mohou být prováděcí rozhodnutí přijatá na základě aktů Rady zejména Komisí nebo samotnou dotčenou misí, jako jsou rozhodnutí týkající se zaměstnávání personálu ve smyslu článku 15a společné akce 2008/124 ve znění rozhodnutí 2014/349.
- 111 Francouzská republika na jednání uvedla, že Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 14. prosince 2006 (Markovič a další v. Itálie, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) připustil, že do pravomoci soudů nespádají některé akty zahraniční politiky. Je tedy podle Francouzské republiky třeba rozlišovat mezi akty čistě administrativního řízení, které nejsou neoddělitelně spjaty se SZBP a nemají politický podtext, a akty, které mají přispívat k vedení, vymezení nebo provádění SZBP. Úkony a nečinnost, kterých se týká žaloba podaná KS a KD, přitom v projednávané věci spadají do posledně uvedené kategorie aktů a od této politiky je nelze oddělit, neboť tato politika tvoří podstatu projednávaných věcí, takže k přezkumu těchto úkonů a nečinnosti mají pravomoc pouze vnitrostátní soudy. S vedením mise Eulex Kosovo přímo souvisí zejména rozhodnutí o zahájení vyšetřování. Nejedná se tedy o činnost či rozhodnutí v rámci řízení. Kritérium přímé souvislosti, které navrhuje Komise, nadto podle Francouzské republiky není relevantní, jelikož při posuzování pravomoci Soudního dvora Evropské unie je určující věcný obsah napadeného aktu, a nikoli uplatňované důvody.
- 112 Česká republika na jednání uvedla, že musí být chráněna zvláštní povaha SZBP a že tato politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům, i pokud jde o pravomoc Soudního dvora Evropské unie. Lze však nalézt určitou rovnováhu mezi potřebou chránit tato zvláštní pravidla a postupy na jedné straně a zárukou účinné soudní ochrany základních práv na straně druhé.

Závěry Soudního dvora

- 113 V rámci druhé výtky první části a první výtky druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a v rámci třetí části prvního důvodu a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P navrhovatelky Tribunálu v podstatě vytýkají, že se v bodech 34 až 36 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když shledal, že se v projednávané věci neuplatní judikatura Soudního dvora vyplývající z rozsudků ze dne 12. listopadu 2015, *Elitaliana v. Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753); ze dne

19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a ze dne 25. června 2020, SATCEN v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), a že rozhodl, že v dané věci nemá pravomoc, jelikož žaloba podaná KS a KD je důsledkem úkonů a nečinnosti v rámci politických nebo strategických otázek souvisejících s misí Eulex Kosovo, které se týkají vymezení a provádění SZBP. V posledně uvedeném ohledu mají KS a KD za to, že nesprávným právním posouzením je stížen bod 39 tohoto usnesení; Komise pak napadá body 23, 28 a 39 uvedeného usnesení.

- 114 Úvodem je třeba podotknout, že v bodě 23 Tribunál pouze popsal argumenty, které KS a KD uplatnily v rámci žaloby. Vzhledem k tomu, že Komise nenamítá zkreslení těchto argumentů, první část druhého důvodu jejího kasačního opravného prostředku je třeba v rozsahu, v němž se týká tohoto bodu 23, bez dalšího zamítnout, jelikož tato část vychází z nesprávného výkladu napadeného usnesení.
- 115 Kromě toho je třeba připomenout, že z judikatury uvedené v bodě 63 tohoto rozsudku vyplývá, že při posuzování pravomoci Soudního dvora Evropské unie k rozhodnutí o žalobě, která se týká úkonů nebo nečinnosti v rámci SZBP, je třeba nejprve ověřit, zda dotčená situace spadá pod některý z případů uvedených v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU a v čl. 275 druhém pododstavci SFEU, v nichž je tato pravomoc výslovně uznána.
- 116 Není-li tomu tak, je třeba dále posoudit, zda – jak v podstatě vyplývá z judikatury Soudního dvora vycházející z bodu 49 rozsudku ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753); z bodu 55 rozsudku ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a z bodu 66 rozsudku ze dne 25. června 2020, SATCEN v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492) – lze pravomoc Soudního dvora Evropské unie založit na tom, že se dotčené úkony a nečinnost přímo netýkají politických nebo strategických rozhodnutí orgánů, institucí a jiných subjektů Unie v rámci SZBP, a zejména SBOP.
- 117 Pokud se tedy dotčené úkony a nečinnost přímo netýkají těchto politických nebo strategických rozhodnutí, má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc posoudit legalitu těchto úkonů nebo nečinnosti nebo je vyložit. Pokud se naproti tomu uvedené úkony a nečinnost zmíněných politických nebo strategických rozhodnutí přímo týkají, musí tento orgán prohlásit, že pravomoc nemá.
- 118 Z toho vyplývá, že Soudní dvůr Evropské unie nemá podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU pravomoc posuzovat legalitu úkonů nebo nečinnosti, které přímo souvisejí s uskutečňováním, vymezením nebo prováděním SZBP, a zejména SBOP – tedy především s určováním strategických zájmů Unie a s vymezením jak činností, které má Unie vyvíjet, a postojů, které má zaujmout, tak obecných směrů SZBP ve smyslu článků 24 až 26, 28, 29, 37, 38, 42 a 43 SEU – ani nemá pravomoc tyto úkony a nečinnost vykládat.
- 119 Jak vyplývá z bodů 62, 68 až 73, 77 až 80 a 91 tohoto rozsudku, tento závěr je zaprvé v souladu se zněním těchto ustanovení, která v zásadě vylučují pravomoc Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP, zadruhé je podpořen kontextem těchto ustanovení, jelikož umožňuje zachovat jejich užitečný účinek bez neopodstatněného zásahu do práva na účinnou právní ochranu, a zatřetí odpovídá cíli těchto ustanovení.
- 120 Po tomto upřesnění je třeba ověřit zaprvé to, zda se Tribunál v bodech 28, 33 až 36 a 39 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když vyloučil svou pravomoc podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU na základě kritéria spočívajícího v ověření toho, zda úkony a nečinnost, jichž se týká žaloba podaná

KS a KD, spadají do rámce „politických nebo strategických otázek souvisejících s misí [Eulex Kosovo]“, které se týkají „vymezování a provádění SZBP“, a zadruhé to, zda bylo toto kritérium v projednávaném případě uplatněno nesprávně.

- 121 V tomto ohledu je třeba konkrétně analyzovat každý jednotlivý úkon a každou jednotlivou nečinnost, které spadají do oblasti SZBP, a zejména SBOP a kterých se týká dotčená žaloba, a je přitom třeba vzít v potaz skutečnost, že cíl právní jistoty vyžaduje, aby unijní soud nebyl za účelem založení své pravomoci povinen zkoumat meritorní stránku věci (obdobně viz rozsudky ze dne 3. července 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, bod 27, a ze dne 8. února 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, bod 27).
- 122 V první řadě je třeba uvést, že Tribunál v projednávané věci v bodech 28, 33 až 36 a 39 napadeného usnesení konstatoval, že žaloba podaná KS a KD nespadá mezi případy, kdy čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a čl. 275 druhý pododstavec SFEU výslovně stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie má v oblasti SZBP pravomoc; tato otázka přitom v rámci projednávaných kasačních opravných prostředků není sporná.
- 123 Tribunál ve druhé řadě v podstatě konstatoval, že úkony a nečinnost, jichž se týká tato žaloba, s touto politikou přímo souvisejí, a to s ohledem na jejich politickou a strategickou povahu a na jejich spojitost s vymezování a prováděním SZBP.
- 124 Za těchto podmínek je třeba posoudit, zda se Tribunál v bodech 28 a 39 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že nemá pravomoc k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD z toho důvodu, že všechny úkony a nečinnost, kterých se týká tato žaloba a které jsou uvedeny v bodě 20 tohoto rozsudku, přímo souvisejí s vymezováním a prováděním politických nebo strategických rozhodnutí v rámci SZBP.
- 125 Zaprvé KS a KD na podporu žaloby uvedly, že Eulex Kosovo porušila články 2 a 3 EÚLP a články 2 a 4 Listiny, jelikož kvůli nedostatku zdrojů potřebných k plnění výkonného mandátu této mise a personálu této mise vhodného k tomuto plnění nebyla provedena náležitá vyšetřování.
- 126 Pokud jde o údajný nedostatek potřebných zdrojů, je třeba podotknout, že – jak v podstatě uvedl Tribunál – prostředky poskytnuté misí SZBP, a zejména misí SBOP na základě čl. 28 odst. 1 prvního pododstavce SEU přímo souvisejí s politickými nebo strategickými rozhodnutími činěnými v rámci SZBP.
- 127 Pokud jde naproti tomu o údajný nedostatek vhodného personálu mise Eulex Kosovo, její způsobilost zaměstnávat personál, která vyplývá ze znění článku 15a společné akce 2008/124 ve znění rozhodnutí 2014/349, je součástí běžného řízení v rámci plnění mandátu uvedené mise. Tato mise tedy musí v rámci zdrojů, které jsou jí poskytnuty, zajistit, aby zaměstnávala vhodný personál.
- 128 Rozhodnutí přijatá misí Eulex Kosovo, pokud jde o výběr personálu, který tato mise zaměstnává, přitom na rozdíl od tvrzení o nedostatku potřebných zdrojů přímo nesouvisejí s politickými nebo strategickými rozhodnutími činěnými uvedenou misí v rámci SZBP. Z toho vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že údajný nedostatek vhodného personálu spadá do rámce politických nebo strategických otázek, které se týkají vymezování a provádění SZBP.

- 129 Zadruhé KS a KD na podporu žaloby tvrdily, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP a článku 47 Listiny, jelikož neexistují ustanovení, která by počítala s právní pomocí v řízeních před kontrolní komisí a s prostředkem nápravy proti zjištěným porušením a která by této komisi umožňovala zajistit provedení jejích rozhodnutí.
- 130 Pokud jde o neexistenci ustanovení, která by počítala s právní pomocí v řízeních před kontrolní komisí, je třeba konstatovat, že tato část žaloby podané KS a KD se týká procesních pravidel platných pro tuto komisi, která – jak vyplývá z bodu 6 tohoto rozsudku – projednává stížnosti na porušování lidských práv ze strany Eulex Kosovo. Tato ryze procesní pravidla ovšem přímo nesouvisí s politickými nebo strategickými rozhodnutími činěnými v rámci SZBP. Body 28 a 39 napadeného usnesení jsou tudíž v rozsahu, v němž se týkají neexistence takových procesních ustanovení, stíženy nesprávným právním posouzením.
- 131 Pokud jde stejně tak o neexistenci prováděcích pravomocí svěřených kontrolní komisí a prostředků nápravy v případě porušení zjištěných touto kontrolní komisí, je třeba uvést, že podle článků 1 a 2 společné akce 2008/124 byla mise Eulex Kosovo zřízena proto, aby napomáhala kosovským institucím, justičním i donucovacím orgánům při jejich pokroku směrem k udržitelnosti a odpovědnosti a při dalším rozvíjení a posilování nezávislého mnohonárodnostního justičního systému a mnohonárodnostní policie a celních orgánů, přičemž zajišťuje, aby tyto orgány nepodléhaly politickému vměšování a dodržovaly mezinárodně uznávané normy a evropské osvědčené postupy. Učinění závěru, zda úkony a nečinnost této mise budou podléhat kontrolnímu mechanismu odpovídajícímu těmto normám, tedy přímo nesouvisí s politickými nebo strategickými rozhodnutími týkajícími se uvedené mise, ale pouze s jedním aspektem jejího administrativního řízení. Tribunál se tudíž v bodech 28 a 39 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že tato část žaloby podané KS a KD spadá přímo pod taková rozhodnutí.
- 132 Zatřetí KS a KD na podporu své žaloby uvedly, že nebyla přijata nápravná opatření umožňující zhojit porušování základních práv, které zjistila kontrolní komise. Kromě toho tvrdily, že došlo k obcházení či zneužití pravomoci, a to jednak v důsledku tvrzení Rady a ESVČ, že Eulex Kosovo učinila vše pro to, aby vyšetřila dotčené trestné činy, a že kontrolní komise není koncipována jako soudní orgán, a jednak kvůli tomu, že v případě KD, který se týkal válečného zločinu, nebyl proveden ze strany této mise nebo Úřadu státního zástupce pro vyšetřování řádný právní přezkum ani stíhání před Specializovaným senátem pro Kosovo.
- 133 V tomto ohledu je třeba uvést, že absence těchto nápravných opatření i řádného právního přezkumu tohoto případu souvisí s nepřijetím individuálních opatření týkajících se konkrétních situací KS a KD a přímo nesouvisí s politickými nebo strategickými rozhodnutími činěnými v rámci SZBP. Totéž platí pro tvrzení Rady a ESVČ, že tato mise učinila vše pro to, aby vyšetřila dotčené trestné činy.
- 134 Pokud jde o tvrzení, že kontrolní komise není koncipována jako soudní orgán, je nutno konstatovat, že se jedná o úkon, který není závazný.
- 135 Úkony a nečinnost uvedené v bodě 132 tohoto rozsudku za těchto podmínek nemohou přímo souviset s politickými nebo strategickými rozhodnutími činěnými v rámci SZBP, takže body 28 a 39 jsou stíženy nesprávným právním posouzením v rozsahu, v němž Tribunál konstatoval, že tyto úkony a nečinnost spadají do rámce politických nebo strategických otázek týkajících se vymezování a provádění této politiky.

- 136 Začtvrté s takovými rozhodnutími ve smyslu čl. 28 odst. 1 a čl. 43 odst. 2 SEU přímo souvisí rozhodnutí o odejmutí výkonného mandátu mise SZBP a zejména mise SBOP. Tribunál se tudíž nedopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že nemá pravomoc rozhodnout o výtkách týkajících se odejmutí výkonného mandátu misi Eulex Kosovo rozhodnutím 2018/856, kterým byla zrušena povinnost této mise – zakotvená v čl. 3 písm. d) společné akce 2008/124 – zajišťovat, aby určité trestné činy „byly řádně vyšetřovány, stíhány, bylo o nich rozhodováno a aby opatření proti nim byla vynucována“.
- 137 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba druhé výtce první části a první výtce druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a třetí části prvního důvodu a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P vyhovět, a v důsledku toho zrušit napadené usnesení v té části, v níž Tribunál v bodech 28 a 39 tohoto usnesení konstatoval, že k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD zjevně nemá pravomoc z důvodu, že tato žaloba souvisí s politickými nebo strategickými otázkami týkajícími se vymezování a provádění SZBP, a to v rozsahu, v němž se žaloba týkala:
- porušení článků 2 a 3 EÚLP a článků 2 a 4 Listiny, jehož se dopustila Eulex Kosovo, jelikož nebylo náležitě vyšetřeno zmizení a vražda jejich rodinných příslušníků, a to kvůli nedostatku personálu této mise vhodného k plnění jejího výkonného mandátu; toto porušení přitom konstatovala kontrolní komise v případě KS dne 11. listopadu 2015 a v případě KD dne 19. října 2016;
 - porušení čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP a článku 47 Listiny, jelikož neexistují ustanovení o právní pomoci osobám, které vystupují v řízeních před kontrolní komisí jako navrhovatelé, a jelikož byla tato kontrolní komise zřízena bez pravomoci provádět svá rozhodnutí nebo uplatnit ve vztahu k porušování lidských práv, kterého se dopustila Eulex Kosovo, prostředek nápravy;
 - nepřijetí nápravných opatření, kterými by mohla být porušení uvedená v první a druhé odrážce zcela nebo zčásti zhojena, přestože dne 29. dubna 2016 vedoucí mise Eulex Kosovo údajně sdělil Unii závěry kontrolní komise;
 - obcházení či zneužití výkonné moci, jehož se dopustily Rada a ESVČ dne 12. října 2017, jelikož tvrdily, že Eulex Kosovo učinila vše pro to, aby vyšetřila dotčené trestné činy, jejichž oběťmi byli rodinní příslušníci KS a KD, a že kontrolní komise není koncipována jako soudní orgán;
 - obcházení nebo zneužití výkonné nebo veřejné moci, jelikož nebylo zajištěno, aby byl v případě KD – v němž se jednalo o válečný zločin – proveden ze strany mise Eulex Kosovo nebo Úřadu státního zástupce pro vyšetřování řádný právní přezkum a stíhání před Specializovaným senátem pro Kosovo.
- 138 Ve zbývajících částech je třeba druhou výtku první části a první výtce druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P a třetí část prvního důvodu a první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P zamítnout.

Ke čtvrté části jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P

Argumentace účastnic řízení

- 139 Ve čtvrté části svého jediného důvodu kasačního opravného prostředku KS a KD zaprvé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když se nezabýval hlavními částmi jejich žaloby a dostatečně neodůvodnil závěr, že k rozhodnutí o této žalobě zjevně nemá pravomoc. Žádná skutečnost totiž nedokládá, že by se zabýval právními zásadami uvedenými v rozsudku ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), nebo že by vzal v potaz argument Komise, že je nemyslitelné, aby unijní právní řád umožňoval vykládat činnost Unie způsobem, který by porušoval její základní zásady bez jakékoli ochrany jednotlivců, kteří nesou břemeno související s takovým porušováním. Tribunál měl kromě toho odpovédět na podrobné argumenty Komise týkající se relevance Listiny a EÚLP při rozhodování o jeho pravomoci. Tribunál navíc nevzal do úvahy rozsudek High Court of Justice ani důsledky napadeného usnesení pro KS a KD. Tento nedostatek odůvodnění je obzvláště závažný vzhledem k závažnosti porušení základních práv, jichž se týkala uvedená žaloba.
- 140 KS a KD zadruhé tvrdí, že Tribunál nesprávně pochopil jejich argumenty, když v bodech 23 a 28 napadeného usnesení odkázal na „politické nebo strategické otázky“. Těmito argumenty totiž nechtěly zpochybnit politická nebo strategická rozhodnutí Unie o zřízení mise Eulex Kosovo, nýbrž výkonný mandát udělený této misi, a to zejména v souvislosti s prováděním vyšetřování, které ze své podstaty nespadá do oblasti SZBP a může probíhat v jiných souvislostech.
- 141 KS a KD zatřetí uvádí, že na rozdíl od toho, co vyplývá z bodu 40 tohoto usnesení, netvrdily, že Tribunál měl uznat svou pravomoc k rozhodnutí o jejich žalobě pouze proto, že takové uznání je jediným způsobem, jak jim zaručit účinnou soudní ochranu.
- 142 Komise se s argumentací KS a KD ztotožňuje, kdežto Rada a ESVČ s ní nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

- 143 Ve vztahu k argumentaci KS a KD, kterou v rámci čtvrté části jejich jediného důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu zaprvé vytýkají, že neodpověděl na některé jejich argumenty a porušil povinnost uvést odůvodnění, je třeba připomenout, že v rámci kasačního opravného prostředku je cílem přezkumu Soudního dvora zejména ověřit, zda Tribunál právně dostačujícím způsobem odpověděl na všechny argumenty uplatněné navrhovatelem, a že důvod vycházející z toho, že Tribunál neodpověděl na argumenty uplatněné v prvním stupni, v podstatě znamená, že je tvrzeno porušení povinnosti uvést odůvodnění. Tato povinnost přitom Tribunálu neukládá poskytnout vysvětlení, ve kterém by se vyčerpávajícím způsobem postupně zabýval každou z úvah uvedených účastníky sporu, a odůvodnění Tribunálu tedy může být implicitní za podmínky, že umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, proč Tribunál nevyhověl jejich argumentům, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat přezkum (rozsudek ze dne 28. září 2023, *Changmao Biochemical Engineering v. Komise*, C-123/21 P, EU:C:2023:708, body 185 a 186, jakož i citovaná judikatura).

- 144 Jestliže KS a KD v projednávané věci tvrdí, že se Tribunál nezabýval právními zásadami uvedenými v rozsudku ze dne 6. října 2020, *Bank Refah Kargaran v. Rada* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), je nutno konstatovat, že v bodech 37 až 39 napadeného usnesení jasně uvedl, proč má za to, že judikatura vycházející zejména z bodu 39 zmíněného rozsudku není v projednávaném případě relevantní.
- 145 Tribunálu kromě toho nelze vytýkat, že nevzal v potaz argument Komise, že je nemyslitelné, aby unijní právní řád neposkytoval jednotlivcům, jejichž základní práva jsou porušena, žádnou ochranu. V bodě 40 napadeného usnesení totiž Tribunál v podstatě konstatoval, že úvahy uvedené v bodech 29 až 39 tohoto usnesení nelze zpochybnit toliko tím, že uznání jeho pravomoci by bylo jediným prostředkem k zajištění účinné soudní ochrany KS a KD.
- 146 Je třeba rovněž konstatovat, že na argument Komise týkající se relevance Listiny a EÚLP při posuzování pravomoci Soudního dvora Evropské unie Tribunál odpověděl v bodě 41 napadeného usnesení.
- 147 Pokud KS a KD Tribunálu vytýkají, že nevzal do úvahy rozsudek High Court of Justice ani důsledky, které pro ně má napadené usnesení, jedná se o výtky související s tím, jak Tribunál posoudil svoji pravomoc, a s ohledem na to, co vyplývá z bodů 83 a 84 tohoto rozsudku, je tudíž třeba je zamítnout.
- 148 Pokud KS a KD zadruhé v podstatě tvrdí, že Tribunál zkreslil nebo překroutil jejich argumenty, když v bodech 23 a 28 napadeného usnesení poukázal na „politické nebo strategické otázky“, je třeba připomenout, že jestliže navrhovatel tvrdí, že došlo ke zkreslení jeho vlastních argumentů, musí podle článku 256 SFEU, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 168 odst. 1 písm. d) jednacího řádu Soudního dvora přesně označit důkazy, které byly Tribunálem údajně zkresleny a prokázat chyby v analýze, které vedly Tribunál při jeho posuzování k tomuto zkreslení (rozsudek ze dne 13. července 2023, *Komise v. CK Telecoms UK Investments*, C-376/20 P, EU:C:2023:561, bod 212 a citovaná judikatura).
- 149 S ohledem na to, co vyplývá z bodů 27 a 28 žaloby ve věci, v níž bylo vydáno napadené usnesení, je přitom třeba konstatovat, že Tribunál v bodech 23 a 28 tohoto usnesení argumentaci KS a KD nepřekroutil, ani nezkreslil.
- 150 KS a KD zatřetí v podstatě namítají, že Tribunál zkreslil jejich argumentaci, jelikož z bodu 40 napadeného usnesení vyplývá, že tvrdily, že Tribunál měl uznat svou pravomoc k rozhodnutí o jejich žalobě pouze proto, že takové uznání je jediným způsobem, jak jim zaručit účinnou soudní ochranu. V tomto směru stačí konstatovat, že s ohledem na to, co je uvedeno v bodě 145 tohoto rozsudku, vychází tato argumentace z nesprávného výkladu tohoto usnesení. Z bodu 40 tohoto usnesení totiž nevyplývá, že by KS a KD uvedly ve snaze doložit tuto pravomoc pouze tento důvod, nýbrž že závěr Tribunálu o nedostatku jeho pravomoci, který plyne z bodů 29 až 39 uvedeného usnesení, nemůže být zpochybněn pouze tím, že neexistuje jiný způsob, jak jim zaručit účinnou soudní ochranu.
- 151 Čtvrtou část jediného důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-29/22 P je tudíž třeba zamítnout.

K první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P

Argumentace účastnic řízení

- 152 V rámci první části čtvrtého důvodu svého kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že Tribunál měl konstatovat výlučnou pravomoc Soudního dvora Evropské unie k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD v souladu s články 268, 340 a 344 SFEU, jakož i s ustálenou judikaturou Soudního dvora vycházející zejména z bodu 14 rozsudku ze dne 13. února 1979, *Granaria* (101/78, EU:C:1979:38), a z bodu 17 rozsudku ze dne 29. července 2010, *Hanssens-Ensch* (C-377/09, EU:C:2010:459). Kromě toho je nutné zaručit soudržnost systému soudní ochrany, jednotné uplatňování unijních aktů a jednotu unijního právního řádu a zachovat jeho autonomii a přednost unijního práva, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora vycházející zejména z bodu 166 posudku 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454), jakož i z bodů 66, 78 a 80 rozsudku ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236).
- 153 Jak nadto vyplývá z rozsudku High Court of Justice, pokud – jako v projednávané věci – legalitu činnosti údajně přičitatelné Unii zpochybňují jednotlivci v rámci žaloby na náhradu škody, účinný prostředek nápravy může dle názoru Komise poskytnout pouze Soudní dvůr Evropské unie, jelikož vnitrostátní soudy nejsou vybaveny k tomu, aby v souvislosti s činnostmi spadajícími do oblasti SZBP poskytovaly všechny prostředky nápravy nezbytné k zajištění dodržování článku 13 EÚLP.
- 154 KS a KD se s argumentací Komise ztotožňují, zatímco Rada a ESVČ s ní nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

- 155 V rámci první části svého čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Komise Tribunálu v podstatě vytýká, že nekonstatoval výlučnou pravomoc Soudního dvora Evropské unie k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD.
- 156 S ohledem na to, co vyplývá z bodů 126 a 136 tohoto rozsudku, se však Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že k rozhodnutí o této žalobě nemá pravomoc, a to v rozsahu, v němž se tato žaloba týkala údajného nedostatku zdrojů mise Eulex Kosovo a odejmutí výkonného mandátu této mise rozhodnutím 2018/856. *A fortiori* tedy Tribunál nemohl konstatovat výlučnou pravomoc k rozhodnutí v tomto ohledu.
- 157 Co se dále týče ostatních úkonů a nečinnosti, jichž se týkala uvedená žaloba, postačuje konstatovat, že jak vyplývá z bodu 137 tohoto rozsudku, Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že v dané věci nemá pravomoc, jelikož tyto úkony a nečinnost souvisejí s politickými nebo strategickými otázkami týkajícími se vymezování a provádění SZBP; není přitom nutné zkoumat, zda měl Tribunál konstatovat svou výlučnou pravomoc k rozhodnutí o této žalobě v rozsahu, v němž se týkala uvedených úkonů a nečinnosti.
- 158 Za těchto podmínek je třeba první část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-44/22 P zamítnout.

K žalobě před Tribunálem

- 159 Článek 61 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví, že zruší-li Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu, může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.
- 160 KS a KD navrhují, aby Soudní dvůr vydal konečné rozhodnutí o jejich žalobě s ohledem na jejich věk a zdravotní stav. V kasační odpovědi ve věci C-44/22 P však Soudní dvůr požádaly, aby jim před tím, než rozhodne o námitkách nepřipustnosti, které vznesly Rada, Komise a ESVČ, umožnil podat novou žádost o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo. Vzhledem k tomu, že Tribunál o původní žádosti o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo nerozhodl, byly údajně v řízení před Tribunálem v rozporu s článkem 41 Listiny a čl. 298 odst. 1 SFEU poškozeny. Na jednání dodaly, že na rozdíl od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 65 až 68), může Soudní dvůr vydat konečné rozhodnutí o připustnosti jejich žaloby až poté, co bude rozhodnuto o této nové žádosti. KS a KD podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr vrátil věc Tribunálu.
- 161 Komise má za to, že pokud jde o připustnost a meritorní stránku žaloby podané KS a KD, spor není ve stavu, v němž by o něm soudní řízení dovolovalo rozhodnout. Projednávané věci se totiž liší od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 65 až 68), a ve které měl Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku k dispozici skutečně všechny informace k tomu, aby mohl rozhodnout o připustnosti žaloby ve vztahu k jednotlivým žalovaným v prvním stupni.
- 162 Rada a ESVČ zejména na jednání uvedly, že věc musí být vrácena Tribunálu k posouzení dotčených námitek nepřipustnosti a případně opodstatněnosti žaloby podané KS a KD.
- 163 V projednávané věci je třeba připomenout, že námitkami nepřipustnosti všechny žalované v prvním stupni, tj. Rada, Komise a ESVČ, tvrdily, že žaloba podaná KS a KD je nepřipustná v tom rozsahu, v němž směřuje právě proti každé z nich. Je nutno konstatovat, že za účelem rozhodnutí o těchto námitkách nepřipustnosti je třeba odpovědět na složité otázky týkající se odpovědnosti za jednotlivá tvrzená porušení, na které nelze odpovědět s tím, že by se zcela odhlédlo od posouzení opodstatněnosti této žaloby. V rámci tohoto posouzení, k němuž Tribunál nepřistoupil, je kromě toho třeba v několika ohledech provést posouzení skutkové povahy. Uvedená žaloba přitom nebyla v rámci nyní probíhajících řízení o kasačním opravném prostředku meritorně projednána.
- 164 Za těchto okolností je třeba konstatovat, že Soudní dvůr nemá v projednávaném případě k dispozici informace nezbytné k tomu, aby vydal konečné rozhodnutí o uvedených námitkách nepřipustnosti ani o opodstatněnosti žaloby podané KS a KD.
- 165 Pokud jde kromě toho o původní žádost o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo, je nutno konstatovat, že o této žádosti není třeba rozhodovat, jelikož není předmětem projednávaných kasačních opravných prostředků. KS a KD totiž formálně nezpochybnily napadené usnesení v tom směru, že Tribunál nerozhodl o této žádosti. V rámci projednávaných kasačních opravných prostředků pak novou žádost o přístup k OPLAN této mise nepodaly, ale pouze vyjádřily přání takovou žádost podat před tím, než Soudní dvůr rozhodne o dotčených námitkách nepřipustnosti. Jak ovšem vyplývá z předchozího bodu, projednávané spojené věci nejsou – pokud jde o tyto námitky – ve stavu, v němž by o nich soudní řízení dovolovalo rozhodnout.

166 Z výše uvedeného vyplývá, že věc je třeba vrátit Tribunálu k rozhodnutí o přípustnosti a případně o meritorní stránce žaloby podané KS a KD, jakož i o původní žádosti o přístup k OPLAN mise Eulex Kosovo.

K nákladům řízení

167 Vzhledem k tomu, že se věc vrací zpět Tribunálu, je třeba rozhodnout, že o nákladech řízení o těchto kasačních opravných prostředcích bude rozhodnuto později.

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

1) Usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 10. listopadu 2021, KS a KD v. Rada a další (T-771/20, EU:T:2021:798), se zrušuje v té části, v níž Tribunál konstatoval, že k rozhodnutí o žalobě podané KS a KD zjevně nemá pravomoc z důvodu, že tato žaloba souvisí s politickými nebo strategickými otázkami týkajícími se vymezování a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), a to v rozsahu, v němž se žaloba týkala:

- porušení článků 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, a článků 2 a 4 Listiny základních práv Evropské unie, jehož se dopustila mise Eulex Kosovo, jelikož nebylo náležitě vyšetřeno zmizení a vražda jejich rodinných příslušníků, a to kvůli nedostatku personálu této mise vhodného k plnění jejího výkonného mandátu; toto porušení přitom konstatovala kontrolní komise pro dodržování lidských práv – zřízená na základě společné akce Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008 o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO) – v případě KS dne 11. listopadu 2015 a v případě KD dne 19. října 2016;
- porušení čl. 6 odst. 1 a článku 13 této Úmluvy a článku 47 Listiny, jelikož neexistují ustanovení o právní pomoci osobám, které vystupují v řízeních před touto kontrolní komisí jako navrhovatelé, a jelikož byla tato kontrolní komise zřízena bez pravomoci provádět svá rozhodnutí nebo uplatnit ve vztahu k porušování lidských práv, kterého se dopustila Eulex Kosovo, prostředek nápravy;
- nepřijetí nápravných opatření, kterými by mohla být porušení uvedená v první a druhé odrážce zcela nebo zčásti zhojena, přestože dne 29. dubna 2016 vedoucí mise Eulex Kosovo údajně sdělil Evropské unii závěry uvedené kontrolní komisí;
- obcházení či zneužití výkonné moci, jehož se dopustily Rada Evropské unie a Evropská služba pro vnější činnost dne 12. října 2017, jelikož tvrdily, že Eulex Kosovo učinila vše pro to, aby vyšetřila trestné činy, jejichž oběťmi byli rodinní příslušníci KS a KD, a že tato kontrolní komise není koncipována jako soudní orgán, a
- obcházení nebo zneužití výkonné nebo veřejné moci, jelikož nebylo zajištěno, aby byl v případě KD – v němž se jednalo o válečný zločin – proveden ze strany mise Eulex Kosovo nebo Úřadu státního zástupce pro vyšetřování řádný právní přezkum a stíhání před Specializovaným senátem pro Kosovo.

- 2) **Ve zbývajících částech se kasační opravné prostředky ve věcech C-29/22 P a C-44/22 P zamítají.**
- 3) **Věc se vrací Tribunálu Evropské unie k rozhodnutí o přípustnosti a případně o meritorní stránce žaloby KS a KD, jakož i o jejich návrhu na provedení důkazů, kterým se domáhaly předložení úplného znění operačního plánu (OPLAN) mise Eulex Kosovo z doby zřízení této mise.**
- 4) **O nákladech řízení bude rozhodnuto později.**

Podpisy