



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 7. apríla 2016¹

Vec C-455/14 P

**H
proti
Rade Európskej únie
a**

Európskej komisii

„Odvolanie — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Národný expert vyslaný na Policajnú misiu Európskej únie v Bosne a Hercegovine — Rozhodnutie o preložení — Článok 24 ods. 1 ZEÚ — Článok 275 ZFEÚ — Právomoc Súdneho dvora Európskej únie — Právomoci vnútroštátnych súdov — Kategórie aktov SZBP — Pojem „reštriktívne opatrenia““

1. Lisabonská zmluva znamenala koniec systému troch pilierov Európskej únie a priniesla ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (ďalej len „SZBP“) vo všeobecnom rámci Európskej únie. Neviedlo to však k úplnej „komunitarizácii“ SZBP, keďže táto politika stále „podlieha osobitným pravidlám a postupom“.²
2. Jedným z dôležitých znakov osobitného rámca, ktorý pre SZBP vyvinuli tvorcovia Zmlúv, sú obmedzené právomoci udelené Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor EÚ“) ako inštitúcii Únie v tejto oblasti. Možno bezpečne povedať, že aj napriek relatívnemu rozšíreniu právomoci Súdneho dvora EÚ, SZBP podlieha súdnemu preskúmaniu iba za výnimočných okolností. Presné obrysy tejto právomoci však nie sú celkom jasné.
3. Táto vec poskytuje Súdnemu dvoru jednu z prvých príležitostí na určenie rozsahu svojej právomoci, pokiaľ ide o SZBP. Kľúčovou otázkou v tejto veci v skutočnosti je, či mal Všeobecný súd právomoc prejednávať žalobu o neplatnosť smerujúcu proti rozhodnutiu vedúceho misie Únie, zriadenej v rámci SZBP. Zložitost' a citlivosť spornej otázky sa odráža aj v tom, že stanoviská presadzované všetkým tromi účastníkmi tohto konania sa výrazne líšia. Je zaujímavé, že všetci účastníci konania sa domnievajú, že dôvody uvedené v uznesení napadnutom odvolaním sú chybné, avšak z rôznych dôvodov.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Pozri článok 24 ods. 1 a 2 ZEÚ.

I – Právny rámec

4. Policajná misia Európskej únie (ďalej len „EUPM“) v Bosne a Hercegovine bola zriadená jednotnou akciou Rady 2002/210/SZBP z 11. marca 2002³ na obdobie jedného roka a bola následne niekoľkokrát predĺžená, naposledy rozhodnutím Rady 2009/906/SZBP z 8. decembra 2009 o EUPM v Bosne a Hercegovine (ďalej len „rozhodnutie 2009/906“)⁴. Relevantné ustanovenia rozhodnutia 2009/906 sú tieto:

5. Článok 5 („Veliteľ civilnej operácie“) stanovuje:

- „1. Veliteľom civilných operácií EUPM je riaditeľ štábu pre spôsobilosť civilného plánovania a realizácie (CPCC).
2. Veliteľ civilnej operácie velí misii EUPM a riadi ju na strategickej úrovni, pričom podlieha politickej kontrole a strategickému usmerňovaniu zo strany Politického a bezpečnostného výboru (PBV) a celkovej právomoci vysokého splnomocnenca pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku.
3. Veliteľ civilnej operácie zabezpečuje riadne a efektívne vykonávanie rozhodnutí Rady, ako aj rozhodnutí PBV, a to aj vydávaním prípadných potrebných pokynov na strategickej úrovni a poskytovaním rád a technickej pomoci vedúcemu misie.
4. Všetok vyslaný personál zostáva v plnom rozsahu pod velením vnútroštátnych orgánov vysielajúceho štátu alebo príslušnej inštitúcie EÚ. Vnútroštátne orgány odovzdajú operačnú kontrolu (OPCON) nad svojím personálom, tímami a jednotkami veliteľovi civilnej operácie.“

6. Článok 6 („Vedúci misie“) stanovuje:

- „1. Vedúci misie preberá zodpovednosť a vykonáva velenie a riadenie EUPM na mieste pôsobenia.
2. Vedúci misie velí a riadi personál, tímy a jednotky prispievajúcich štátov, ako ich prideliť veliteľ civilnej operácie, pričom nesie aj administratívnu a logistickú zodpovednosť okrem iného za prostriedky, zdroje a informácie, ktoré sa EUPM poskytnú.
3. Vedúci misie vydáva pokyny všetkým členom personálu EUPM s cieľom účinne realizovať misiu EUPM na mieste operácie a na základe pokynov na strategickej úrovni od veliteľa civilnej operácie preberá jej koordináciu a každodenné riadenie.

...

5. Vedúci misie zodpovedá za udržiavanie disciplíny personálu. Disciplinárne konanie voči vyslanému personálu vykonáva príslušný vnútroštátny orgán alebo príslušný orgán EÚ.

...“

7. Relevantná časť článku 7 ods. 2 stanovuje, že „misia EUPM sa skladá hlavne z personálu, ktorý dočasne vyslali členské štáty alebo inštitúcie EÚ“.

3 — Ú. v. ES L 70, s. 1.

4 — Ú. v. EÚ L 322, s. 22.

8. Článok 8 ods. 2 („Postavenie misie a personálu EUPM“) znie:

„Za riešenie akýchkoľvek nárokov súvisiacich s vyslaním, ktoré uplatní člen personálu alebo ktoré sa ho týkajú, zodpovedá štát alebo inštitúcia EÚ, ktorá ho vyslala. Dotknutý štát alebo inštitúcia EÚ zodpovedajú za začatie akéhokoľvek konania voči vyslanej osobe.“

9. Článok 9 („Velenie“) stanovuje:

- „1. EUPM má ako operácia krízového riadenia jednotné velenie.
2. PBV vykonáva pod vedením Rady politickú kontrolu a strategické riadenie EUPM.
3. Veliteľ civilnej operácie, ktorý podlieha politickej kontrole a strategickému usmerňovaniu zo strany PBV a celkovej právomoci vysokého splnomocnenca pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, je veliteľom misie EUPM na strategickej úrovni a ako taký vydáva pokyny vedúcemu misie, radí mu a poskytuje mu technickú podporu.
4. Veliteľ civilnej operácie podáva Rade správy prostredníctvom vysokého splnomocnenca pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku.
5. Vedúci misie velí misii EUPM a riadi ju na mieste operácie a priamo zodpovedá veliteľovi civilnej operácie.“

10. Napokon článok 10 („Politická kontrola a strategické riadenie“) stanovuje:

- „1. PBV pod vedením Rady vykonáva politickú kontrolu a strategické riadenie EUPM. Rada týmto poveruje PBV, aby prijímal príslušné rozhodnutia v súlade s tretím odsekom článku 38 [ZEÚ]. ... Rada si ponecháva právomoc rozhodovať o cieľoch a ukončení EUPM.
2. PBV pravidelne podáva Rade správy.
3. Veliteľ civilnej operácie a vedúci misie pravidelne a podľa potreby podávajú PBV správy o oblastiach, za ktoré sú zodpovední.“

II – Okolnosti predchádzajúce sporu

11. Odvolateľkou je v tomto prípade H, talianska sudkyňa, ktorá bola vyslaná na EUPM v Sarajeve vyhláškou talianskeho ministerstva spravodlivosti zo 16. októbra 2008, aby od 14. novembra 2008 vykonávala funkciu „Criminal Justice Unit Adviser“ (poradca jednotky pre trestné právo). Jej vyslanie bolo predĺžené do 31. decembra 2009, aby vykonávala funkciu „Chief Legal Officer“ (hlavný právny poradca), a potom bolo ďalej predĺžené do 31. decembra 2010.

12. Rozhodnutím zo 7. apríla 2010, ktoré podpísal riaditeľ personálu EUPM, bola odvolateľka z operačných dôvodov od 19. apríla 2010 preložená ako „Criminal Justice Adviser – Prosecutor“ (trestnoprávny poradca – prokurátor) na regionálny úrad Banja Luka (Bosna a Hercegovina).

13. Po prevzatí rozhodnutia zo 7. apríla 2010 podala odvolateľka talianskym orgánom sťažnosť, domnievajúc sa, že spomenuté rozhodnutie je z viacerých dôvodov nezákonné. E-mailom z 15. apríla 2010 úradník Stáleho zastúpenia Talianskej republiky pri Európskej únii oznámil odvolateľke, že účinnosť rozhodnutia zo 7. apríla 2010 bola odložená.

14. Rozhodnutím z 30. apríla 2010 vedúci misie odpovedal na sťažnosť odvolateľky tak, že potvrdil rozhodnutie zo 7. apríla 2010 a vysvetlil, že on sám sa tak rozhodol z dôvodu, že na úrade Banja Luka vznikla potreba prokurátorského poradenstva.

15. Dňa 4. júna 2010 podala odvolateľka žalobu proti EUPM na Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Krajský správny súd, Lazio), o zrušenie rozhodnutia zo 7. apríla 2010 a náhradu ujmy, ktorú utrpela.

III – Konanie pred Všeobecným súdom a napadnuté uznesenie

16. Žalobou podanou 16. júna 2010 odvolateľka iniciovala konanie o neplatnosť rozhodnutia zo 7. apríla 2010 a v prípade potreby aj rozhodnutia z 30. apríla 2010 (ďalej len „napadnuté rozhodnutia“). Okrem toho H požiadala Všeobecný súd, aby uložil Rade, Komisii a EUPM povinnosť zaplatiť náhradu škody za ujmu, ktorú utrpela.

17. Podaním zo 17. júla 2010 odvolateľka navrhla odložiť účinnosť napadnutých rozhodnutí. Uznesením z 22. júla 2010 predseda Všeobecného súdu zamietol túto žiadosť (ďalej len „uznesenie o predbežnom opatrení“).⁵

18. Uznesením vydaným 10. júla 2014 (ďalej len „uznesenie napadnuté odvolaním“)⁶ Všeobecný súd žalobu zamietol ako neprípustnú a zaviazal H, aby znášala svoje vlastné trovy konania a trovy konania vynaložené Radou a Komisiou.

IV – Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

19. Odvolaním podaným 19. septembra 2014 odvolateľka navrhla, aby Súdny dvor:

- zrušil uznesenie napadnuté odvolaním,
- vrátil vec Všeobecnému súdu a
- zaviazal žalovaných v prvostupňovom konaní na náhradu trov konania.

20. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

- odvolanie zamietol,
- nahradil právne argumenty Všeobecného súdu týkajúce sa prenesenia právomoci,
- zaviazal odvolateľku na náhradu trov konania.

21. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil uznesenie napadnuté odvolaním,
- zamietol žalobu ako neprípustnú,
- subsidiárne, zamietol žalobu ako neprípustnú v rozsahu, v akom sa týka Komisie, a vrátil vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie vo zvyšku veci,

5 — Uznesenie H/Rada a i. (T-271/10 P, EU:T:2010:315).

6 — Uznesenie H/Rada a i. (T-271/10, EU:T:2014:702).

— zaviazal odvolateľku na náhradu trov konania.

22. H, Rada a Komisia predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 18. januára 2016.

V – Posúdenie odvolacích dôvodov

A – Prvý odvolací dôvod

1. Tvrdenia účastníkov konania

23. Svojím prvým odvolacím dôvodom odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd zamietnutím jej žaloby ako neprípustnej bez nariadenia pojednávania porušil jej právo na obranu a článok 114 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu (ďalej len „rokovací poriadok“).

24. Rada a Komisia požadujú, aby Súdny dvor zamietol tento odvolací dôvod.

2. Analýza

25. Aj ja si myslím, že tento odvolací dôvod je nepodložený.

26. Článok 114 rokovacieho poriadku nezaväzuje Všeobecný súd na uskutočnenie pojednávania, keď účastník konania žiada o rozhodnutie o prípustnosti žaloby pred prejednaním veci samej. Podľa tretieho odseku tohto článku „*ak Všeobecný súd nerozhodne inak*“, žiadosť sa ďalej prejednáva v rámci ústnej časti konania“. Tento odsek teda výslovne stanovuje, že Všeobecný súd môže v týchto prípadoch rozhodnúť aj bez pojednávania.

27. Súdny dvor pri viacerých príležitostiach potvrdil, že článok 114 rokovacieho poriadku nedáva účastníkom konania právo na ústnu časť konania pred Všeobecným súdom,⁸ a že práva účastníkov na obranu nie sú porušené len tým, že Všeobecný súd rozhodne o veci bez uskutočnenia ústnej časti konania.⁹ Odvolateľka nepredložila v rámci tohto konania žiadny dôkaz na podporu údajného porušenia jej práva na obranu.

28. V tomto kontexte je sotva nutné zdôrazňovať, že na rozdiel od toho, čo odvolateľka tvrdí, uznesenie o predbežnom opatrení nepredstavuje uznanie právomoci Všeobecného súdu na prejednanie veci. V skutočnosti predseda Všeobecného súdu považoval za nadbytočné vyjadrovať sa v danom uznesení k otázke prípustnosti žaloby.¹⁰

29. Z tohto dôvodu bol Všeobecný súd oprávnený rozhodnúť, že mal dostatok informácií, aby pokračoval v konaní vo veci bez ústnej časti konania. Prvý odvolací dôvod by sa mal preto zamietnuť.

7 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

8 — Pozri okrem iného uznesenie Regione Puglia/Komisia (C-586/11 P, EU:C:2013:459, bod 19).

9 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Regione Siciliana/Komisia (C-417/04 P, EU:C:2006:282, body 35 a 37).

10 — Uznesenie H/Rada a i. (T-271/10 P, EU:T:2010:315, bod 26).

B – Druhý odvolací dôvod

1. Tvrdenia účastníkov konania

30. Druhý odvolací dôvod smeruje proti bodom 29 až 48 uznesenia napadnutého odvolaním, v ktorých Všeobecný súd rozhodol, že so zreteľom na článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ nemá právomoc žalobu prejednať. Všeobecný súd konštatoval, že situácia odvolateľky nepatrí do pôsobnosti niektorej z výnimiek zo všeobecného pravidla, že súdy Únie nemajú právomoc rozhodovať v záležitostiach SZBP. Všeobecný súd uviedol, že napadnuté rozhodnutia boli prijaté vedúcim misie v súlade s právomocami, ktoré na neho preniesli talianske orgány. Dospel teda k záveru, že bolo vecou talianskych súdov preskúmať zákonnosť napadnutých rozhodnutí a prejednať žalobu o náhradu škody. Nakoniec dodal, že keby taliansky súd s právomocou posúdil napadnuté rozhodnutia ako protiprávne, mohol by rozhodnúť v tomto zmysle a mohol by vyvodiť nevyhnutné závery, a to aj vo vzťahu k samotnej existencii týchto rozhodnutí.

31. Odvolateľka kritizuje tieto zistenia najmä z dvoch dôvodov. Po prvé tvrdí, že právomoc Súdneho dvora EÚ je vylúčená len vo vzťahu k aktom prijatým na účely uvedené v článku 25 ZEÚ, v súlade s postupmi stanovenými v článku 31 ZEÚ. Rozhodnutie o preložení člena personálu je údajne len administratívnym rozhodnutím a nie aktom SZBP na účely článku 24 ods. 1 ZEÚ a 275 ZFEÚ. Po druhé odvolateľka tvrdí, že pojem „reštriktívne opatrenia“ v článku 275 ZFEÚ zahŕňa všetky akty Únie, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú záujmy jednotlivcov, vrátane napadnutých rozhodnutí. Tento postoj podľa jej názoru podporuje rozsudok Všeobecného súdu Sogelma.¹¹

32. Rada sa domnieva, že tieto tvrdenia sú nepodložené: Všeobecný súd správne odmietol, že by mal právomoc. Rada sa však domnieva, že odôvodnenie uznesenia napadnutého odvolaním obsahuje dve nesprávne právne posúdenia. Po prvé, vedúci misie pri rozhodovaní o preložení H nevyužil právomoci, ktoré na neho preniesol členský štát pôvodu, ale príslušná inštitúcia Únie (a to Rada samotná). Po druhé, vnútroštátny súd, ktorý vec prejednáva, nemá právomoc zrušiť napadnutý akt. Tieto nesprávne posúdenia však podľa názoru Rady nevyvracajú záver, ku ktorému dospel Všeobecný súd.

33. Komisia súhlasí s niektorými bodmi kritiky odvolateľky smerujúcimi proti uzneseniu napadnutému odvolaním, hoci žalobu považuje za neprípustnú. Podľa názoru Komisie nie je právomoc priznaná Súdneho dvora EÚ na účely preskúmania aktov SZBP obmedzená až v takom rozsahu, v akom to Všeobecný súd konštatoval. Komisia sa domnieva, že článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ by sa mali vykladať tak, že vylučujú právomoc Súdneho dvora EÚ len vo vzťahu k aktom SZBP, ktoré sú výrazom zvrchovanej zahraničnej politiky („*actes de gouvernement*“), a nie k aktom, ktoré túto politiku len vykonávajú. Subsidiárne, Komisia zastáva názor, že článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ vylučujú, aby Súdny dvor EÚ preskúmaval iba údajné porušenia ustanovení o SZBP, ale nie údajné porušenia ostatných predpisov Únie. To znamená, že Súdny dvor EÚ by mal právomoc preskúmať zákonnosť aktov prijatých v rámci SZBP, keď údajná neplatnosť vychádza z prípadného porušenia ustanovení nesúvisiacich so SZBP. Odhliadnuc od toho je predmetné odvolanie podľa Komisie neprípustné z nasledujúcich dôvodov: po prvé, napadnuté rozhodnutia nemožno považovať len za vykonávajúce akty, lebo majú operačný charakter; po druhé, dôvody neplatnosti predložené odvolateľkou v prvom stupni buď vyžadovali, aby Všeobecný súd vykladal rozhodnutie 2009/906 (v súvislosti s ktorým nemal tento súd právomoc), alebo mali byť namierené proti talianskym orgánom (a teda mali byť predložené v rámci žaloby podanej na talianskych súdoch).

11 — Rozsudok Sogelma/EAR (T-411/06, EU:T:2008:419).

2. Posúdenie

34. Aby bolo možné posúdiť podstatu tvrdení predložených odvolateľkou, zdá sa mi užitočné vložiť ich najprv do správneho právneho kontextu. Na tento účel stručne objasním niektoré kľúčové hľadiská systému súdneho preskúmania záležitostí SZBP, ktorý bol zavedený Lisabonskou zmluvou. Následne sa budem zaoberať každým z týchto tvrdení a napokon vyvodím zodpovedajúce závery, pokiaľ ide o údajné pochybenia v uznesení napadnutom odvolaním.

a) Úvod: o právomoci Súdneho dvora EÚ v záležitostiach SZBP

35. Podľa ustálenej judikatúry vytvorili Zmluvy kompletný systém právnych prostriedkov a postupov zaručujúcich preskúmanie zákonnosti aktov Únie, ktoré je zverená Súdnemu dvoru EÚ. V dôsledku toho fyzické a právnické osoby, ktoré nemôžu z dôvodu podmienok prípustnosti uvedených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ priamo napadnúť všeobecne záväzné akty Únie, sú tak chránené proti ich uplatneniu voči nim. Ak vykonanie uvedených aktov prináleží inštitúciám Únie, tieto osoby môžu podať priamu žalobu na súdoch Únie voči vykonávacím aktom za podmienok uvedených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ a na podporu svojej žaloby sa odvolať na neplatnosť daného všeobecného aktu v zmysle článku 277 ZFEÚ. Naopak, ak ich vykonanie prináleží členským štátom, tieto osoby môžu poukázať na neplatnosť predmetného aktu Únie pred vnútroštátnym súdom, ktorý sa v tejto súvislosti v zmysle článku 267 ZFEÚ obráti na Súdny dvor prostredníctvom prejudiciálnej otázky.¹²

36. Tieto zásady však nie sú plne použiteľné, pokiaľ ide akty Únie prijaté v oblasti SZBP. V skutočnosti článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ v podstate stanovujú, že Súdny dvor EÚ nemá právomoc vo vzťahu k ustanoveniam týkajúcim sa SZBP, ani vo vzťahu k aktom prijatým na základe týchto ustanovení, s výnimkou dvoch špecifických situácií. Po prvé, Súdny dvor EÚ môže monitorovať dodržiavanie článku 40 ZEÚ, ktorý zakotvuje pravidlo o vzájomnom nezasahovaní medzi SZBP a ďalšími právomocami Únie. Po druhé, Súdny dvor EÚ má právomoc rozhodovať o žalobách o neplatnosť podaných fyzickými alebo právnickými osobami proti rozhodnutiam zavádzajúcim „reštriktívne opatrenia“, ktoré prijme Rada v rámci SZBP.

37. Podľa môjho názoru treba uznať, že v oblasti SZBP má Únia právomoc prijímať akty, ktoré sú právne záväzné nielen pre jej inštitúcie, ale aj pre členské štáty. Znenie článku 24 ods. 3¹³ a článku 31 ods. 1¹⁴ ZEÚ je osobitne nápomocné v tomto zmysle. Na druhej strane, nepredpokladá sa, že Únia bude v oblasti SZBP prijímať akty, ktoré zakotvujú všeobecné abstraktné pravidlá vytvárajúce práva a povinnosti pre jednotlivcov.¹⁵

38. To vysvetľuje, prečo bola SZBP od svojho vzniku koncipovaná na základe Maastrichtskej zmluvy v podstate ako súbor pravidiel, ktoré by som definoval ako *lex imperfecta*¹⁶, a to z dvojakého uhla pohľadu.

12 — Pozri rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EÚ:C:2013:625, body 92 a 93 a citovanú judikatúru).

13 — Relevantná časť tohto ustanovenia znie: „Členské štáty *aktívne a bezpodmienečne* podporujú zahraničnú a bezpečnostnú politiku v duchu lojálnosti a vzájomnej solidarity a *rešpektujú* činnosť Únie v tejto oblasti. ... *Zdržia sa* akéhokoľvek konania, ktoré je v rozpore so záujmami Únie alebo ktoré by mohlo znížiť účinnosť jej pôsobenia ako súdržnej sily v medzinárodných vzťahoch. Rada a vysoký predstaviteľ zabezpečujú dodržiavanie týchto zásad“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

14 — Toto ustanovenie znie: „Člen Rady, ktorý sa zdrží hlasovania, môže svoje zdržanie odôvodniť formálnym vyhlásením podľa tohto pododseku. *V takom prípade nie je povinný uplatňovať rozhodnutie, avšak akceptuje, že rozhodnutie je pre Úniu záväzná.* V duchu vzájomnej solidarity sa dotknutý členský štát *zdrží* akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo byť v rozpore alebo prekážať konaniu Únie založenom [založenému – *neoficiálny preklad*] na tomto rozhodnutí, pričom ostatné členské štáty jeho stanovisko rešpektujú“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

15 — Takto rozumiem zákaz, aby Únia prijímala „legislatívne akty“ v oblasti SZBP, zakotvenému v článku 24 ods. 1 ZEÚ a v článku 31 ods. 1 ZEÚ.

16 — Ide o historický pojem, vychádzajúci z rímskeho práva, vo všeobecnosti používaný na opis právneho predpisu, ktorý ukladá povinnosť alebo zakazuje určité správanie, avšak nestanovuje žiadnu sankciu za svoje porušenie.

39. V prvom rade sa v Zmluvách výslovne nestanovuje žiadne súdne konanie na vymáhanie povinností a postihovanie porušení. V dôsledku toho sotva existuje nejaký spôsob, ako zabezpečiť dodržiavanie týchto pravidiel zo strany nespolupracujúcich členských štátov¹⁷ alebo inštitúcií Únie, ktoré ich nerešpektujú.¹⁸

40. V druhom rade, jednotlivci, ktorých práva mohli byť porušené aktmi prijatými v rámci SZBP, majú k dispozícii len obmedzené prostriedky nápravy. Prístup na Súdny dvor EÚ, či už priamo prostredníctvom priamych žalôb, alebo nepriamo prostredníctvom prejudiciálneho konania, je výrazne obmedzený.

41. V tejto súvislosti treba poznamenať, že jednotlivci môžu dosiahnuť určitú formu ochrany prostredníctvom súdnych konaní dostupných na ich vnútroštátnych súdoch. Podľa ustálenej judikatúry totiž zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá bola takisto potvrdená v článku 47 Charty základných práv Európskej únie.¹⁹ Dôležité je, že článok 19 ods. 1 ZEÚ stanovuje, že „členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“.²⁰ Následne, článok 274 ZFEÚ stanovuje, že „s výnimkou právomoci, ktorú [Súdnemu dvoru EÚ] priznávajú zmluvy, spory, v ktorých je Únia zúčastnenou stranou, nie sú z tohto dôvodu vyňaté z právomoci súdov členských štátov“.

42. Ako to Súdny dvor opakovane konštatoval, vnútroštátne súdy v spolupráci so Súdnyim dvorom EÚ vykonávajú funkciu, ktorá im je pridelená spoločne s cieľom zabezpečiť dodržiavanie práva pri uplatňovaní a výklade Zmlúv.²¹ Je teda na členských štátoch, aby vytvorili systém opravných prostriedkov a postupov, ktorým môže byť zabezpečené právo na účinnú súdnu ochranu.²²

43. V prípade neexistencie právnej úpravy v danej oblasti na úrovni Únie majú byť vo vnútroštátnom právnom poriadku každého členského štátu určené príslušné súdy a upravené procesné náležitosti týkajúce sa žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie. Procesné náležitosti týkajúce sa takýchto žalôb pred vnútroštátnymi súdmi, nesmú byť menej výhodné ako predpisy týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú spôsobovať, aby bol výkon práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie prakticky nemožný alebo príliš ťažký (zásada efektivity).²³

44. Bez ohľadu na vyššie uvedené, je mi jasné, že právomoci zverené vnútroštátnym súdom v prípadoch, keď Súdny dvor EÚ nemá podľa Zmlúv právomoc, sú nevyhnutne obmedzené. Tento záver podrobne vysvetlím v bodoch 101 až 103 týchto návrhov.

17 — Myslím si, že sa možno odôvodnene domnievať, že postupy stanovené v článku 7 ZEÚ pre prípady vážnych porušení hodnôt Únie by sa mali uplatniť aj v súvislosti s činnosťou (alebo nečinnosťou) členských štátov v rámci SZBP. Na druhej strane, konanie o nesplnení povinnosti podľa článkov 258 až 260 ZFEÚ sa zdá byť úplne vylúčené v prípade menej závažných porušení pravidiel SZBP. Odhladnuc od toho, odznel názor, že toto konanie by malo byť dostupné, keď ide o systematické a pretrvávajúce porušenie pravidiel SZBP (popri prípadnom porušení iných pravidiel Únie), ktoré predstavuje porušenie všeobecných predpisov o úkonoch Únie navonok, alebo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ a ktoré má osobitný význam v rámci SZBP (pozri najmä článok 24 ods. 3 ZEÚ). Pozri napríklad HILLION, C.: A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy. In: *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 24 až 28.

18 — Napríklad sa zdá, že neexistuje postup na preskúmanie otázky, či je činnosť (alebo nečinnosť) inštitúcií v oblasti SZBP v súlade s ustanoveniami kapitoly 2 hlavy V ZEÚ.

19 — Pozri rozsudok Unibet (C-432/05, EÚ:C:2007:163, bod 37 a citovaná judikatúra).

20 — Podľa článku 4 ods. 1 ZEÚ a článku 5 ods. 2 ZEÚ zostávajú právomoci, ktoré na Úniu neboli prenesené, právomocami členských štátov. Vnútroštátne súdy by si preto mali zachovať právomoc v prípadoch, keď tvorcovia Zmlúv nepriznali právomoc Súdnemu dvoru EÚ. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Gestoras Pro Amnistía a i./Rada (C-354/04 P, EÚ:C:2006:667, bod 104) a stanovisko, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v konaní o vydanie stanoviska 2/13 (EÚ:C:2014:2475, bod 96).

21 — Stanovisko 1/09 (EÚ:C:2011:123, bod 69 a citovaná judikatúra).

22 — Rozsudok T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisía (C-456/13 P, EÚ:C:2015:284, bod 49 a citovaná judikatúra).

23 — Rozsudok Unibet (C-432/05, EÚ:C:2007:163, body 39 a 43 a citovaná judikatúra).

45. Povaha *lex imperfecta* súboru pravidiel SZBP je jasným pozostatkom povahy *sui generis* druhého piliera vytvoreného Maastrichtskou zmluvou, teda hybridného systému, ktorý zlúčil znaky (vtedajšieho) práva Spoločenstva a medzinárodného práva verejného.²⁴ Neexistencia záväzného mechanizmu na riešenie sporov, ktorý by mal súdny charakter, je zjavne znakom, ktorý je vlastný medzivládnej stránke SZBP. Mimochodom, vnútroštátne súdy väčšiny (ak nie všetkých) členských štátov Únie vykazujú určité formy zdržanlivosti, čo sa týka žalovateľnosti aktov daného štátu v oblasti zahraničnej politiky.²⁵

46. SZBP je však teraz neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie, a to napriek tomu, že si zachováva niektoré typické znaky. V dôsledku toho nemožno na ňu uplatniť obvyklé mechanizmy vymáhania povinností a postihovania porušení, ktoré existujú v rámci medzinárodného práva verejného.

47. Po prvé, na rozdiel od štátov, ktoré konajú v súlade s pravidlami medzinárodného práva verejného, členské štáty Únie si nemôžu slobodne vybrať, ako chcú vyriešiť spor, ktorý vznikol medzi nimi.²⁶ Znenie článku 344 ZFEÚ je v tomto bode jednoznačné²⁷ a nedávna judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje pomerne prísny výklad tohto ustanovenia.²⁸ Z tohto dôvodu, aj napriek obmedzenej právomoci zverenej Súdnemu dvoru EÚ (a vnútroštátnym súdom) v oblasti SZBP, žiadnemu inému súdnemu orgánu nemožno prideliť v tejto oblasti výlučnú úlohu zabezpečiť „dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv“.²⁹

48. Po druhé, v rámci systému Únie nie je prijateľná žiadna forma odvety alebo akejkoľvek inej štátom uloženej sankcie,³⁰ a to ani v oblasti SZBP. Ako už Súdny dvor rozhodol, členský štát nemôže za žiadnych okolností jednostranne, z vlastnej právomoci, prijať nápravné alebo ochranné opatrenia „určené na zabránenie tomu, aby členský štát porušil svoju povinnosť dodržiavať pravidlá stanovené Zmluvou“³¹, alebo „určené na vyhnutie sa prípadnému porušeniu predpisov práva [Únie] zo strany inštitúcie“³².

49. Tieto úvahy ešte viac zdôrazňujú obmedzenia vyplývajúce zo systému súdneho preskúmania stanoveného Zmluvami, pokiaľ ide o SZBP. Či je takýto systém v súlade so zásadou, že Únia je založená na myšlienke právneho štátu, je v kontexte tohto konania irelevantné. Tento systém je totiž výsledkom vedomého rozhodnutia tvorcov Zmlúv, ktorí sa rozhodli neudelieť Súdnemu dvoru EÚ všeobecnú a absolútnu právomoc vo vzťahu k Zmluvám Únie ako celku. Súdny dvor teda nemôže vykladať pravidlá stanovené v Zmluvách tak, že by rozšíril svoju právomoc spôsobom presahujúcim tieto pravidlá alebo tak, že by vytvoril nové prostriedky nápravy, ktoré nie sú stanovené.³³ Ako každá iná inštitúcia Únie, aj Súdny dvor musí rešpektovať zásadu zverenia právomocí. Konkrétne, podľa článku 13 ods. 2 ZEÚ musí Súdny dvor „konať v medziach právomocí, ktoré sú [mu] zverené Zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými“. Je preto na členských štátoch, aby v súlade s článkom 48 ZEÚ reformovali systém, ktorý v súčasnosti platí, ak je to potrebné.³⁴

24 — Pozri rozsudok Kadi a Al Barakat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 202).

25 — Pozri všeobecne CRAWFORD, J.: *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 88 a 103 a nasl.

26 — Čo sa týka medzinárodného práva verejného, pozri poradné stanovisko z 23. júla vo veci postavenia Východnej Karélie, Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti, zberka SDMS 1923, séria B, č. 5, bod 27. Pozri tiež SHAW, M. N.: *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 1014.

27 — Toto ustanovenie znie: „Členské štáty sa zaväzujú, že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania zmlúv vyriešia v súlade so zmluvami.“

28 — Pozri najmä stanovisko 2/13 (EU:C:2014:2454, body 201 až 214).

29 — Pozri článok 19 ods. 1 ZEÚ.

30 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193, bod 27).

31 — Rozsudok Komisia/Francúzsko (232/78, EU:C:1979:215, bod 9).

32 — Rozsudok Komisia/Grécko (C-45/07, EU:C:2009:81, bod 26).

33 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 44).

34 — Rozsudok Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 45).

50. To znamená, že právomoc udelená Zmluvami Súdneho dvora EÚ v tejto oblasti, hoci je obmedzená, by sa nemala prehliadať. V tejto súvislosti Súdny dvor uviedol, že ustanovenia vylučujúce jeho právomoc rozhodovať o platnosti a výklade aktov Únie sú výnimkami a ako také sa musia vykladať zužujúco.³⁵ V dôsledku toho Súdny dvor uznal právomoc vo vzťahu k aktom, ktoré síce boli prijaté v rámci SZBP, ale boli založené na horizontálnom alebo so SZBP nesúvisiacom právnom základe, či už boli hmotnoprávneho³⁶ a procesnoprávneho³⁷ charakteru. Okrem toho, Súdny dvor je oprávnený preverovať, na jednej strane, či mal byť akt SZBP prijatý na základe ustanovenia nesúvisiaceho so SZBP³⁸, a, na druhej strane, či mal byť akt SZBP, vo vzťahu ku ktorému sa zdá byť jeho právomoc vylúčená, prijatý vzhľadom na svoju povahu, rozsah a dopad, vo forme aktu SZBP, vo vzťahu ku ktorému ale výnimočne má právomoc.³⁹

51. V tomto kontexte budem teraz posudzovať rôzne argumenty, predložené v rámci druhého odvolacieho dôvodu odvolateľky na podporu jej tvrdenia, že Všeobecný súd mal právomoc prejednať jej žalobu.

b) Prvá časť: o ustanoveniach a aktoch vylúčených z právomoci Súdneho dvora EÚ

52. Prvá časť druhého odvolacieho dôvodu nastoľuje otázku ústavnej povahy, ktorá sa týka hraníc oblasti práva, v ktorej je právomoc Súdneho dvora EÚ vylúčená. Hlavná otázka by mohla byť postavená takto: týka sa vylúčenie právomoci Súdneho dvora EÚ v zásade všetkých aktov SZBP alebo len niektorých kategórií aktov SZBP?

53. V tejto otázke súhlasím s Radou, že až na určité výnimky výslovne stanovené v Zmluvách, Súdny dvor EÚ nemá právomoc prejednávať žaloby, ktoré sa týkajú aktov SZBP.

54. Na úvod musím zdôrazniť, že článok 24 ods. 1 ZEÚ je jedným z hlavných ustanovení, pokiaľ ide o SZBP. Nasleduje totiž po ustanovení, ktoré otvára kapitolu 2 („Osobitné ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike“) oddiel 1 („Spoločné ustanovenia“) hlavy V ZEÚ. Zatiaľ čo článok 23 ZEÚ definuje ciele SZBP, článok 24 ZEÚ vymedzuje pôsobnosť SZBP, jeho základný inštitucionálny rámec a hlavné zásady.

55. Konkrétne, článok 24 ods. 1 ZEÚ začína vymedzením pôsobnosti SZBP: vzťahuje sa na „všetky oblasti zahraničnej politiky a všetky otázky týkajúce sa bezpečnosti Únie“. Následne stanovuje základný inštitucionálny rámec objasnením, že SZBP „podlieha osobitným pravidlám a postupom“ a uvedením kľúčových úloh, ktoré v tejto oblasti zohráva Európska rada, Rada a vysoký predstaviteľ. Napokon, článok 24 ods. 1 ZEÚ stanovuje, že až na určité výnimky, Súdny dvor EÚ „nemá vo vzťahu k týmto ustanoveniam právomoc“.

56. Keď sa preto výraz „tieto ustanovenia“ vykladá v danom kontexte, nemôže odkazovať na všetky ustanovenia ZEÚ týkajúce sa SZBP: to znamená, na celú kapitolu 2 hlavy V ZEÚ. Tento výklad tiež potvrdzuje znenie článku 275 ZFEÚ, ktoré výslovne vylučuje právomoc Súdneho dvora EÚ, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa SZBP.

57. Z tohto dôvodu ani doslovný ani systematický výklad príslušných ustanovení Zmluvy nepodporuje tvrdenia predložené odvolateľkou a Komisiou, ktoré naznačujú, že by sa malo rozlišovať medzi rôznymi kategóriami aktov SZBP v závislosti od ich povahy a obsahu.

35 — Pozri v tomto zmysle rozsudky *Segi a i./Rada* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, bod 53); a *Gestoras Pro Amnistía a i./Rada* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, bod 53).

36 — Rozsudok *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, body 41 až 50).

37 — Rozsudok *Parlament/Rada* (C-658/11, EU:C:2014:2025, body 69 až 74).

38 — Článok 40 ZEÚ.

39 — Pozri v tomto zmysle analogicky rozsudky *Segi a i./Rada* (C-355/04 P, EU:C:2007:116); a *Gestoras Pro Amnistía a i./Rada* (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

58. Konkrétnejšie, pokiaľ ide o tvrdenia odvolateľky, poznamenávam, že kapitola 2 hlavy V ZEÚ zahŕňa nielen, na jednej strane, ustanovenia, akými sú články 25 a 31 ZEÚ, ktoré sa týkajú prijímania hlavných politických rozhodnutí v tejto oblasti Európskou radou a Radou; ale, na druhej strane, aj ustanovenia, ktoré upravujú prijímanie rôznorodých aktov prostredníctvom rôznych postupov (výkonnej, operačnej alebo vykonávajúcej povahy) ostatnými orgánmi: a síce, vysokým predstaviteľom⁴⁰, členskými štátmi⁴¹ a PBV⁴². Okrem toho, právomoc Súdneho dvora EÚ treba tiež považovať za vylúčenú, čo sa týka aktov SZBP vydaných iným orgánom Únie, zriadeným na základe ustanovení SZBP, na ktorý inštitúcie a orgány uvedené v kapitole 2 hlavy V ZEÚ mohli preniesť svoje rozhodovacie právomoci. Článok 275 ZEÚ totiž dodáva, že Súdny dvor nemá právomoc, pokiaľ ide o „akty prijaté na základe [ustanovení SZBP]“.

59. V každom prípade sa mi zdá, že väčšina aktov uvedených v kapitole 2 hlavy V ZEÚ by sa mohla považovať za „správne“, pokiaľ sa tým myslí, že upravujú činnosť správnych orgánov na úrovni Únie alebo členských štátov. Ako bolo uvedené vyššie, Únia nemá právomoc prijímať právne akty v tejto oblasti a v dôsledku toho sa ustanovenia SZBP nevyhnutne zaoberajú tým, čo uvedené správne orgány môžu a čo nemôžu. Vo svojej podstate sa SZBP zdá byť operačnou politikou: politikou, pomocou ktorej Únia dosahuje svoje (široko definované) ciele prostredníctvom súboru (široko definovaných) činností, a to predovšetkým výkonnej a politickej povahy. Rozširujúci výklad pojmu „správny akt“ presadzovaný odvolateľkou, by však obmedzil pôsobnosť výnimiek stanovených v článku 24 ods. 1 ZEÚ a 275 ZFEÚ do takej miery, že by to bolo len ťažko zlučiteľné so širokou formuláciou týchto ustanovení.

60. Ďalej, pokiaľ ide o tvrdenia predložené Komisiou, musím konštatovať, že navrhované rozlišovanie medzi aktami zvrchovanej zahraničnej politiky (alebo *actes de gouvernement*) a vykonávacími aktami nepovažujem za presvedčivé.

61. V prvom rade, vzhľadom na to, že v tejto súvislosti neexistuje v Zmluvách, ani v príslušnej judikatúre Súdneho dvora EÚ žiadna zmienka, a Komisia neposkytuje žiadne podrobné vysvetlenie, nie je mi úplne jasné, ako by sa mali tieto dva pojmy chápať. Aj keď bola Komisia na pojednávaní vyzvaná, aby sa bližšie vyjadrila k tejto otázke, mala problém uviesť nejaké kritériá alebo zásady, ktoré by sa mohli použiť na rozlišovanie týchto dvoch kategórií aktov. Zdalo sa, že Komisia mala tiež ťažkosti s výzvou na uvedenie konkrétnych príkladov vykonávacích aktov, prijatých v kontexte podobnom kontextu tohto konania, ktoré nezahŕňajú žiadny skutočný prvok zahraničnej politiky.

62. Nech je to akokoľvek, musím zdôrazniť, že v kapitole 2 hlavy V ZEÚ sa nachádza niekoľko ustanovení, ktoré tvoria právny základ pre prijatie vykonávacích aktov.⁴³ Mám dojem, že vzhľadom na povahu a fungovanie SZBP⁴⁴ môžu mať tieto akty často veľký politický význam a môžu byť veľmi citlivé. Všeobecnejšie povedané, aj keď sa vykonávajúce akty zaoberajú hľadiskami výkonného alebo organizačného charakteru, zdajú sa byť neoddeliteľnou súčasťou činností SZBP, v kontexte ktorej sa prijímajú. Javí sa mi, že je ťažké určiť administratívny prvok aktu bez zohľadnenia základného cieľa zahraničnej politiky, ktorý sleduje.

63. Komisia však tvrdí, že samotné vylúčenie aktov zvrchovanej zahraničnej politiky z právomoci Súdneho dvora EÚ zodpovedá zámeru tvorcov Zmlúv. Ako však pripomína Rada, Komisia neponúka žiadny dôkaz, ktorý by podporil jej tvrdenia. Nezdá sa, že by história vzniku Lisabonskej zmluvy podporovala zužujúci výklad článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ, ako to navrhuje Komisia.⁴⁵

40 — Pozri najmä článok 27 a článok 34 ods. 4 ZEÚ.

41 — Pozri predovšetkým článok 24 ods. 3, článok 28 ods. 2 až 5, články 32, 34 a 35 ZEÚ.

42 — Pozri článok 38 ZEÚ.

43 — Pozri najmä ustanovenia už citované v poznámkach pod čiarou 40 až 42.

44 — Bod 59 týchto návrhov vyššie.

45 — Pozri predovšetkým dokumenty konventu CONV 734/03, *Články o Súdnom dvore a Všeobecnom súde*; a CONV 689/1/03 REV1, *Doplňujúca správa k otázke súdneho preskúmania v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky*. Tieto dokumenty sa týkajú návrhu článku III-282 návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu, ktorý je v podstate rovnocenný so súčasným článkom 275 ZFEÚ. K tejto otázke pozri stanovisko, ktoré predložila generálna advokátka Kokott v konaní o stanovisku 2/13 (EU:C:2014:2475, bod 90).

64. Podľa môjho názoru keby mali tvorcovia Zmlúv v úmysle zaviesť výnimku užšej právomoci Súdneho dvora EÚ, ktorá by ju v podstate obmedzila na akty zvrchovanej zahraničnej politiky, článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ by vypracovali inak. Široká formulácia týchto ustanovení stojí v ostrom protiklade so zúženejším znením článku 276 ZFEÚ, ktorý stanovuje výnimku z právomoci Súdneho dvora EÚ, pokiaľ ide o priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.⁴⁶

65. V tejto situácii sa domnievam, že sa treba venovať aj alternatívnemu výkladu článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ navrhnutému Komisiou. Komisia uvádza, že tieto ustanovenia možno vykladať ako ustanovenia obmedzujúce právomoc Súdneho dvora EÚ nie v súvislosti s aktmi určitej povahy a obsahu, ale len v súvislosti s určitými *žalobnými dôvodmi* predloženými Súdnemu dvoru EÚ. Inými slovami, bránili by Súdnemu dvoru EÚ vo výklade ustanovení týkajúcich sa SZBP, ale údajne by nebránili Súdnemu dvoru v preskúvaní zákonnosti aktu Únie (vrátane prípadov, keď boli prijaté v rámci SZBP), keby sa uplatňované dôvody neplatnosti týkali ustanovení nesúvisiacich so SZBP.

66. Považujem tento alternatívny výklad článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ taktiež za nepresvedčivý. Opäť platí, že Komisia zrejme prehliada samotné znenie predmetných ustanovení a ich širokú formuláciu. Ako bolo zdôraznené vyššie, článok 275 ZEÚ vylučuje právomoc Súdneho dvora EÚ vo vzťahu k „aktom prijatým na základe [ustanovení SZBP]“. Ak sa teda nepoužije jedna z výnimiek výslovne uvedených v tomto ustanovení, Súdny dvor EÚ nemá právomoc vykladať ani preskúmať platnosť aktu prijatého na základe ustanovení SZBP, a to bez ohľadu na údajné dôvody neplatnosti. V dôsledku toho nevidím žiadny formálny základ pre rozlišovanie založené na povahe žalobných dôvodov, ako to navrhuje Komisia.

67. To však neznamená, že platnosť aktov SZBP nemožno za žiadnych okolností preskúmať, keď sa dostanú do rozporu s pravidlami nesúvisiacimi so SZBP. Súdny dvor EÚ má totiž právomoc monitorovať súlad s klauzulou o vzájomnom nezasahovaní zakotvenou v článku 40 ZEÚ.⁴⁷

68. Pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy Súdny dvor opakovane konštatoval, že bývalý článok 47 EÚ priznával súdom Únie právomoc zabezpečiť, aby akty, ktoré boli prijaté v rámci SZBP, nezasahovali do právomocí, ktoré ustanovenia Zmluvy ES zverujú Spoločenstvu.⁴⁸ Na základe Lisabonskej zmluvy bolo toto ustanovenie v podstate zrušené a nahradené článkom 40 ZEÚ. Napriek zmenám, ktoré nie sú zanedbateľné, sa mi zdá, že základ tejto judikatúry platí naďalej.⁴⁹ Súdny dvor EÚ môže preveriť, či mali akty SZBP byť prijaté na základe ustanovení Zmlúv, ktoré sa týkajú iných politík. Je preto na Súdnom dvore EÚ, aby uplatnil „ťažiskový“ test s cieľom určiť vhodný právny základ právneho aktu prijatého v rámci SZBP, ktorý však mal byť údajne prijatý na základe hmotnoprávneho ustanovenia nesúvisiaceho so SZBP.⁵⁰

46 — Toto ustanovenie znie: „Pri výkone svojich právomocí týkajúcich sa ustanovení..., ktoré sa vzťahujú na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, [Súdny dvor] nemá právomoc preskúmať platnosť alebo primeranosť operácií vykonaných políciou alebo inými orgánmi členského štátu presadzujúcimi výkon práva, ani rozhodovať o výkone právomocí členských štátov v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

47 — Toto ustanovenie znie: „Uskutočňovaním [SZBP] nie je dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie uvedených v článkoch 3 až 6 [ZFEÚ]. Rovnako nie je uskutočňovaním politík uvedených v týchto článkoch dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie podľa [kapitoly týkajúcej sa SZBP].“

48 — Pozri rozsudok Komisia/Rada („ECOWAS“) (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 33) a citovanú judikatúru.

49 — Naopak, je diskutabilné, či je prezumpcia, že ustanovenia nesúvisiace so SZBP musia vo všeobecnosti prevážiť v prípade rozporu s ustanoveniami SZBP, z právneho hľadiska stále v poriadku. Táto otázka je však v predmetnom konaní irelevantná.

50 — Súdny dvor je v súčasnosti podľa všetkého oprávnený preveriť aj opačnú situáciu: či mal byť akt prijatý v kontexte politiky nesúvisiacej so SZBP prijatý na základe ustanovenia súvisiaceho so SZBP.

69. Okrem toho, s prihliadnutím na riziko, že sa umožní výrazné obmedzenie rozsahu a významu článku 40 ZEÚ, zdá sa mi, že Súdny dvor EÚ by mal byť tiež oprávnený overiť, či akt SZBP skryte nemení akt prijatý na základe ustanovení nesúvisiacich so SZBP. Keby to tak bolo, zjavne by to malo vplyv na uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií, ktoré Zmluvy stanovujú na účely výkonu ostatných právomocí Únie.⁵¹

70. V tejto súvislosti podotýkam, že Súdny dvor doteraz ešte nezaujal konečné stanovisko k tomu, či môže mať akt Únie dvojaký alebo viacnásobný hmotnoprávny základ, v ktorom by sa spájali ustanovenia o SZBP a ustanovenia nesúvisiace so SZBP.⁵² Zdá sa mi, že aspoň vo väčšine prípadov by ustanovenia o SZBP neboli zlučiteľné s ustanoveniami nesúvisiacimi so SZBP, pretože postupy stanovené pre ich prijatie sú príliš rozdielne na to, aby sa dali zosúladiť. Za týchto okolností je akt SZBP zahŕňajúci prvky nesúvisiace so SZBP, ktoré nie sú doplnkové k hlavnému prvku SZBP, alebo ktoré môžu mať vplyv na ostatné oblasti práva Únie, ktoré nie sú len vedľajšie, pravdepodobne protiprávny, pretože by sa namiesto neho mali prijať dva samostatné akty.

71. Článok 40 preto ZEÚ pri správnom výklade umožňuje Súdnemu dvoru EÚ, aby preskúmal *určité* žalobné dôvody založené na neplatnosti aktu SZBP pre možný rozpor s aktami alebo ustanoveniami nesúvisiacimi so SZBP.⁵³ Nemožno však prehliadať všeobecné pravidlo, že okrem prípadov, keď je to výslovne povolené, Súdny dvor EÚ nemá právomoc v oblasti SZBP. Nemyslím si, že článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ možno vykladať tak, že umožňujú, aby Súdny dvor prejednal akékoľvek údajné porušenie ustanovenia nesúvisiaceho so SZBP aktom SZBP.

72. Na záver z uvedeného vyplýva, že v Zmluvách nevidím žiadny základ pre rozlišovanie medzi rôznymi kategóriami aktov SZBP podľa toho, či patria v závislosti od svojej povahy alebo obsahu do právomoci Súdného dvora EÚ. Rovnako tak nevidím žiadny základ pre tvrdenie, že Súdny dvor EÚ by mohol preskúmať akty SZBP vždy, keď mohlo dôjsť k porušeniu ustanovení nesúvisiacich so SZBP.

c) Druhá časť: o pojme „reštriktívne opatrenia“

73. Druhá časť druhého odvolacieho dôvodu prináša ďalšiu dôležitú otázku, ktorá sa týka pojmu „reštriktívne opatrenia“ podľa článku 275 ZFEÚ.

74. Nemyslím si, že pojem „reštriktívne opatrenia“, hoci v Zmluvách nie je nikde výslovne definovaný, možno, ako tvrdí odvolateľka, považovať za pojem pokrývajúci všetky akty Únie, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú záujmy jednotlivcov. Jazykový, systematický a historický výklad článku 275 ZFEÚ v skutočnosti ukazuje, že tento pojem má oveľa užší rozsah.

75. Pojem „reštriktívne opatrenia“ možno nájsť aj v článku 215 ZFEÚ, ktorý v odseku 2 odkazuje práve na takéto opatrenia prijaté „voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom“. Dôležité je, že tak článok 215 ZFEÚ, ako aj článok 275 ZFEÚ odkazujú na rozhodnutia Únie prijaté v súlade s pravidlami o SZBP. Obe ustanovenia zjavne odkazujú na rovnakú kategóriu opatrení.

76. Je zjavné, že tieto opatrenia sa bežne označujú ako „sankcie“. Ide o nástroje, ktoré patria do oblasti vonkajšej činnosti Únie, ktoré sa prijímajú ako odpoveď na správanie určitej krajiny, subjektu alebo jednotlivca, ktoré Únia považuje za protiprávne. Môže ísť napríklad o prípad zahŕňajúci porušenie medzinárodnej dohody, ktorej je Únia zmluvnou stranou, alebo porušenie obyčajových pravidiel

51 — O takýto prípad by išlo, keby Únia v rozpore so zákazom zakotveným v článku 24 ods. 1 a článku 31 ods. 1 ZEÚ prijala akty, ktoré by boli z dôvodu ich účinkov v podstate legislatívnej povahy a mohli by mať vplyv na iné politiky Únie.

52 — Takáto otázka vznikla vo veci Parlament/Rada (C-263/14), v ktorej v súčasnosti prebieha konanie.

53 — Ako však Komisia uvádza vo svojich písomných pripomienkach, článok 40 ZEÚ sa v tomto konaní neuplatňuje. V skutočnosti sa tohto ustanovenia nedovoľovala ani odvolateľka.

medzinárodného práva verejného. Môže tiež ísť o prípad zahrňajúci správanie, ktoré ohrozuje medzinárodný mier alebo bezpečnosť. V uplynulých rokoch boli uložené sankcie, ktoré sa okrem iného týkali krajín zodpovedných za opakované porušovanie základných práv, alebo subjektov a jednotlivcov spojených s teroristickými organizáciami.

77. Povaha týchto opatrení je podobná povahe sankcie: obmedzenie výkonu určitých práv, ktoré by cieľový subjekt inak požíval. Ich cieľom je predovšetkým podporiť alebo donútiť pôvodcu zavrhnúť vhodného správania, aby toto správanie ukončil alebo ho zmenil.⁵⁴

78. V tomto kontexte je pojem „reštriktívne opatrenia“ pomerne široký: zahŕňa finančné a ekonomické sankcie (napríklad zmrazenie aktív alebo obmedzenie investícií), cestovné opatrenia (okrem iného zákazy cestovania alebo vstupu), obchodné opatrenia (akými sú celkové embargo, obmedzenie dovozu alebo vývozu niektorých druhov tovarov či služieb, pozastavenie alebo vypovedanie obchodných dohôd alebo podporných programov) a diplomatické opatrenia (napríklad prerušenie diplomatických vzťahov).⁵⁵ Tento pojem však nemožno rozširovať ešte ďalej, ako tvrdí odvolateľka, aby pokrýval akty Únie, ktoré nemajú charakter „sankcie“ a účel spočívajúci v tom, aby sa podporilo alebo vynútilo dodržiavanie pravidla alebo zásady, ktoré boli údajne porušené.

79. Vývoj nových ustanovení Zmlúv potvrdzuje tento výklad. Zahnutím „reštriktívnych opatrení“ medzi preskúmateľné akty v článku 275 ZFEÚ mali tvorcovia Lisabonskej zmluvy v úmysle napraviť anomáliu pôvodného režimu Zmluvy umožňujúceho súdne preskúmanie sankcií Únie, ktoré boli na základe rozhodnutí v kontexte SZBP vykonané prostredníctvom opatrení Spoločenstva,⁵⁶ ale nie sankcií, o ktorých sa rozhodlo a ktoré boli vykonané len prostredníctvom aktov SZBP.⁵⁷ Súdny dvor EÚ má preto podľa súčasných Zmlúv právomoc preskúmať zákonnosť všetkých sankcií Únie, o ktorých sa rozhodlo v kontexte SZBP, a ktoré sú namierené proti fyzickým alebo právnickým osobám bez ohľadu na to, ako sa vykonávajú. Sankcie vykonávané prostredníctvom aktov SZBP sú preskúmateľné len za podmienok stanovených v článku 275 ZFEÚ, zatiaľ čo sankcie vykonávané prostredníctvom aktov nesúvisiacich so SZBP podliehajú štandardnému preskúmaniu zákonnosti na základe bežných pravidiel o právomoci Súdneho dvora EÚ.

80. Z tohto dôvodu nie je účelom článku 275 ZFEÚ povoliť súdne preskúmanie všetkých aktov SZBP, ktoré môžu mať obmedzujúce účinky pre jednotlivcov, ale len „sankcií“ voči jednotlivcom, o ktorých sa rozhodlo a ktoré boli vykonané v kontexte SZBP.

81. Odvolateľka sa nemôže na podporu svojich tvrdení opierať ani o rozsudok Všeobecného súdu vo veci Sogelma. Ako Všeobecný súd správne konštatoval v bodoch 36 až 38 uznesenia napadnutého odvolaním, akt, ktorý tento súd považoval vo veci Sogelma za preskúmateľný, bol aktom vydaným orgánom Únie, ktorý bol zriadený v rámci vtedajšieho piliera Spoločenstva,⁵⁸ a nie v kontexte vtedajšieho druhého piliera. V dôsledku toho Všeobecný súd (rozširujúco, ale podľa môjho názoru správne) vyložil bývalý článok 230 ES, ktorý udeľoval súdom Únie všeobecnú právomoc preskúmať platnosť aktov Spoločenstva, ktoré mali vyvolávať právne účinky. Čo sa týka prejednávanej veci, keďže EUPM bola zriadená a pôsobí v oblasti SZBP, tvrdenia odvolateľky by viedli k výkladu v rozpore so súčasným článkom 24 ods. 1 ZEÚ a článkom 275 ZFEÚ.

54 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok *National Iranian Oil Company/Rada* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 82).

55 — Pre podrobnejší prehľad pozri BEAUCILLON, C.: *Les mesures restrictives de l'Union européenne*. Brussels: Bruylant, 2013, s. 25 a 26.

56 — Tieto opatrenia sa zakladali na vtedajšom článku 301 ES (teraz článok 215 ZFEÚ) a, pokiaľ boli subjektom jednotlivci, na vtedajšom článku 308 ES (teraz článok 352 ZFEÚ). Čo sa týka právomoci Súdneho dvora EÚ v súvislosti s týmito opatreniami: pozri rozsudok *Kadi a Al Barakat International Foundation/Rada a Komisia* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461).

57 — Pozri dokumenty konventu CONV 734/03 (s. 27 a 28) a CONV 689/1/03 REV1 (s. 3, 5 a 6) už citované v poznámke pod čiarou 45.

58 — Týmto orgánom bola Európska agentúra pre obnovu (EAO) zriadená nariadením Rady (ES) č. 2454/1999 z 15. novembra 1999, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1628/96 o pomoci Bosne a Hercegovine, Chorvátsku, Federatívnej republike Juhoslávií a bývalej Juhoslovenskej republiky Macedónsko, najmä prostredníctvom vytvorenia EAO [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 299, s. 1).

d) Posudzovaná vec

82. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že druhý odvolací dôvod predložený odvolateľkou je nepodložený.

83. V prvom rade, niet pochyb o tom, že napadnuté rozhodnutia zapadajú v zmysle článku 24 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ do konceptu aktov prijatých na základe ustanovení týkajúcich sa SZBP. Vedúci misie EUPM vykonával prostredníctvom týchto rozhodnutí právomoci, ktoré mu boli zverené rozhodnutím 2009/906, teda aktom prijatým v súlade s článkom 43 ods. 2 ZEÚ.

84. Vyššie som vysvetlil, prečo považujem za nepodložené tvrdenia, že vylúčenie aktov SZBP z právomoci Súdneho dvora EÚ sa nevzťahuje na administratívne úkony ani vykonávajúce akty, a to ani keď sa zakladajú na ustanoveniach SZBP. V dôsledku toho nepredstavujú napadnuté rozhodnutia akty, ktoré patria vzhľadom na svoju povahu alebo obsah do právomoci Súdneho dvora EÚ.

85. V každom prípade, aj keby sa Súdny dvor stotožnil s tvrdeniami predloženými odvolateľkou a Komisiou, nemyslím si, že by bolo možné napadnuté rozhodnutia považovať len za administratívne akty či vykonávajúce akty. Ako upozorňuje Rada s Komisiou, rozhodnutie vydané vedúcim misie EUPM na účely obsadenia pozície prokurátora na regionálnom úrade misie, namiesto prijatia právneho poradcu do svojho hlavného štábu, je operačným rozhodnutím a nie len administratívnou záležitosťou. Toto rozhodnutie má skutočne významný vplyv na spôsob, akým EUPM naplňa svoje úlohy a na efektívnosť jej činnosti. Administratívny prvok v napadnutých rozhodnutiach (pridelovanie ľudských zdrojov) je teda len druhoradým prvkom vo vzťahu k hlavnému prvku zahraničnej politiky, ktorý sa týka reorganizácie činnosti EUPM v mieste pôsobenia. V tejto súvislosti nemusí byť zbytočné poukázať na to, že rozhodnutím o premiestnení odvolateľky na regionálny úrad Banja Luka v podstate nedošlo k zmene jej právneho ani ekonomického postavenia. Konkrétne, toto rozhodnutie nemalo vplyv na jej pracovný stupeň, ani na jej odmenu. Navyiac, odvolateľka výslovne súhlasila s tým, že bude slúžiť na inej pozícii v EUPM, ako bola pozícia, o akú žiadala, keď podávala svoju formálnu žiadosť o vyslanie.⁵⁹

86. Vo svojom odvolaní však odvolateľka tvrdí, že skutočné dôvody jej preloženia neboli operačného, ale disciplinárneho charakteru. Je zrejme, že v prípade, že by sa napadnuté rozhodnutia mali považovať za výsledok disciplinárneho konania, ich zákonnosť by mohla byť spochybnená vzhľadom na to, že vedúci misie nemôže vykonávať voči vyslanému personálu disciplinárne právomoci.⁶⁰ Údajný nedostatok právomoci vedúceho misie prijať napadnuté rozhodnutia však predstavuje dôvod na zrušenie⁶¹, ktorého sa možno dovolávať iba pred súdom s právomocou na preskúmanie týchto rozhodnutí. Inými slovami, len samotná skutočnosť, že orgán, ktorý vydal napadnuté rozhodnutia, možno nemal právomoc ich prijať, nemôže byť dôvodom na zverenie právomoci Súdnemu dvoru EÚ v rozpore so znením Zmlúv.

87. V druhom rade, ani jedna z uvedených dvoch špecifických výnimiek zo zásady, že akty SZBP sú vylúčené z právomoci Súdneho dvora EÚ, sa nezdá byť uplatniteľnou v súvislosti s napadnutými rozhodnutiami. Po prvé, nikto z účastníkov konania netvrdil – aby som použil terminológiu článku 40 ZEÚ – že tieto rozhodnutia sa môžu dotknúť uplatňovania postupov a rozsahu právomocí inštitúcií ustanovených v rámci oblastí právomoci Únie, ktoré nesúvisia so SZBP. Po druhé, a čo je dôležitejšie, rozhodnutie o preložení personálu misie nemožno považovať za „reštriktívne opatrenie“ v zmysle článku 275 ZFEÚ.

59 — Pozri tlačivo žiadosti „Policajná misia Európskej únie (EUPM)“, ktorú H podpísala 10. novembra 2008. Pozri tiež odsek 2.6 („Preloženie“) kapitoly VI („Personálny manažment“) štandardných operačných postupov, ktorý stanovuje, že „od členov medzinárodne vyslaného personálu EUPM sa očakáva, že na svojich pozíciách zotrávajú počas svojho bežného jednoročného funkčného obdobia. Pokiaľ by však existovali špecifické operačné, personálne alebo/a zdravotné dôvody, možno ich na základe rozhodnutia vydaného [vedúcim misie] preložiť na inú pozíciu v rámci EUPM“.

60 — Pozri článok 6 ods. 5 rozhodnutia 2009/906.

61 — Pozri článok 263 ZFEÚ.

88. Druhý odvolací dôvod by sa mal preto zamietnuť.

VI – Dôsledky posúdenia

89. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti Všeobecný súd dospel k správne mu záveru, že nemá právomoc preskúmať platnosť napadnutých rozhodnutí, a že je preto na vnútroštátnych súdoch vysielajúceho členského štátu (Talianska), aby preskúmali zákonnosť napadnutých rozhodnutí a rozhodli o súvisiacom nároku na náhradu škody.⁶² Odvolanie by sa teda malo zamietnuť.

90. Vzhľadom na to nemožno vylúčiť, že príslušné vnútroštátne súdy môžu mať pochybnosti o rozsahu preskúmania napadnutých rozhodnutí z ich strany, ako aj o možných dôsledkoch tohto preskúmania.

91. Keby to tak bolo, uvedeným súdom by som pripomenul, že majú možnosť – a niekedy aj povinnosť – podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ. V tejto súvislosti môže byť Súdny dvor stále schopný pomôcť týmto súdom pri rozhodovaní o veci, ktorú prejednávajú, a zároveň neprekročiť medze stanovené článkom 24 ods. 1 ZEÚ a článkom 275 ZFEÚ. Zdá sa mi, že takéto návrhy na začatie prejudiciálneho konania by mali byť vítané, pretože by s nimi boli spojené dve bezprostredne zreteľné výhody. Po prvé by umožnili, Súdnemu dvoru, aby určil, či má v rámci konania o prejudiciálnej otázke právomoc vykladať akt napadnutý na vnútroštátnom súde alebo príslušné ustanovenia o SZBP uvedené navrhovateľom.⁶³ Vnútroštátnemu súdu totiž nemusí byť jasné, či sú akt Únie alebo ustanovenia sporné vo veci samej vylúčené z právomoci Súdneho dvora podľa všeobecného pravidla uvedeného v článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ, alebo naopak, či nemôžu patriť medzi výnimky z tohto pravidla (napríklad preto, že sa uplatní článok 40 ZEÚ). Po druhé, a čo je dôležitejšie, Súdny dvor by mohol vykladať predpisy Únie horizontálnej povahy (týkajúce sa hmotného alebo procesného práva)⁶⁴ alebo všeobecné zásady práva Únie (napríklad zásadu lojálnej spolupráce alebo povinnosť starostlivosti)⁶⁵, ktoré by mohli byť vo veci samej taktiež uplatniteľné.⁶⁶ Najmä by Súdny dvor mohol objasniť hranice vnútroštátnej procesnej autonómie tým, že vysvetlí právne dôsledky vyplývajúce z povinnosti vnútroštátneho súdu, aby v súlade s článkom 19 ods. 1 ZEÚ poskytol prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany jednotlivcov.

92. Nech je to akokoľvek, aby som sa mohol venovať jednej z kritík predložených Radou proti uzneseniu napadnutému odvolaním a vyjadriť svoj názor na niektoré otázky, o ktorých sa na pojednávaní dlho diskutovalo, pozastavím pri troch dodatočných hľadiskách vnútroštátneho konania: a) uplatniteľné právne predpisy; b) identita žalovaného; a c) právomoci vnútroštátnych súdov.

93. Po prvé, pokiaľ ide o pravidlá, ktoré sa uplatňujú vo veci samej, chcel by som poukázať na nasledujúce. Čo sa týka procesných pravidiel, vyššie som vysvetlil, že vnútroštátne pravidlá sú použiteľné, za podmienky, že sa dodržia zásady ekvivalencie a efektivity. Pokiaľ ide o hmotnoprávne pravidlá, naopak, musím zdôrazniť, že zákonnosť aktu SZBP možno skúmať iba vzhľadom na

62 — Tento záver je v súlade aj so zásadou tvoriacou základ článku 8 ods. 2 rozhodnutia 2009/906, ktorý v relevantnej časti stanovuje, že „za riešenie akýchkoľvek nárokov súvisiacich s vyslaním, ktoré uplatní člen personálu alebo ktoré sa ho týkajú, zodpovedá štát alebo inštitúcia EÚ, ktorá ho vyslala“.

63 — Pozri analogicky rozsudky Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116); a Gestoras Pro Amnistía a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

64 — Medzi nimi predovšetkým Charta základných práv Európskej únie.

65 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, bod 28).

66 — Pozri analogicky rozsudok Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

ustanovenia a všeobecné zásady práva Únie, ktoré sa na situáciu uplatňujú. V tomto kontexte musí vnútroštátny súd zohľadniť aj priestor na voľnú úvahu, ktorý treba inštitúciám Únie poskytnúť v oblasti SZBP.⁶⁷ Naopak, platnosť aktu Únie nikdy nemožno posudzovať na základe ustanovení alebo zásad vnútroštátneho práva.

94. Po druhé, považujem za dôležité objasniť, kto by mal brániť opatrenia SZBP napadnuté na vnútroštátnom súde. Zastávam názor, že to bude závisieť od povahy právomocí, ktoré sa vykonávajú v zmysle napadnutého aktu. Ak boli právomoci vykonávané v rámci tohto aktu *priamo* prenesené orgánmi členského štátu, ktorému sa daný subjekt zodpovedá, pričom uvedené orgány si v súvislosti s ním zachovávajú niektoré kontrolné právomoci, žalovaným by mal byť tento členský štát. Naopak, ak právomoci, ktoré tento orgán vykonáva, majú svoj pôvod v právomociach, ktoré Zmluvy zverujú Únii, žalovaným by mala byť Únia.

95. V prejednávanej veci súhlasím s Radou, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 50 a 51 uznesenia napadnutého odvolaním uviedol, že vedúci misie konal na základe právomocí, ktoré na neho preniesol členský štát pôvodu odvolateľky.

96. EUPM, teda misia civilného krízového riadenia, predstavuje operačnú činnosť Únie vykonávanú podľa článku 43 ods. 2 ZEÚ. V súlade s článkom 38 ZEÚ PBV vykonáva pod vedením Rady a vysokého predstaviteľa politickú kontrolu a strategické riadenie misie. Okrem toho môže Rada poveriť PBV, aby prijímal príslušné rozhodnutia týkajúce sa politickej kontroly a strategického usmerňovania misie.

97. Skutočné vedenie a každodenné riadenie misie, akou je EUPM, je však záležitosťou velenia misie: na čele s veliteľom civilnej operácie na strategickú úroveň a vedúcim misie v mieste pôsobenia.⁶⁸ Rada a/alebo PBV ich oboch vymenúvajú a zverujú im ich právomoci. Zodpovedajú sa Rade a PBV, a to priamo či nepriamo.⁶⁹

98. Je pravda, že operačné riadenie personálu vyslaného členskými štátmi na EUPM bolo prenesené z vysielajúcich štátov na civilného veliteľa operácie, ktorý ho následne zveril vedúcemu misie.⁷⁰ To však nepredstavuje skutočné alebo priame prenesenie právomocí, prinajmenšom nie na účely uvedené v bode 51 uznesenia napadnutého odvolaním.

99. Vedúci misie pôsobil prostredníctvom napadnutých rozhodnutí ako orgán Únie, na základe právomocí, ktoré mu zverila Rada alebo PBV, a ustanovení práva Únie. Tieto rozhodnutia preto nemožno pripisovať talianskym orgánom, ako Všeobecný súd konštatoval v bode 50 uznesenia napadnutého odvolaním: neboli prijaté v mene tohto členského štátu, ale v mene Únie. Odvolateľka by preto mala začať konanie o vyhlásenie neuplatniteľnosti napadnutých rozhodnutí a/alebo náhradu škody na vnútroštátnom súde, ktorý má právomoc, a to proti Únii.

100. Únia je pred vnútroštátnymi súdmi zastupovaná podľa ustanovení článku 335 ZFEÚ.

101. Po tretie, pokiaľ ide o právomoci vnútroštátnych súdov, opäť súhlasím s Radou, že na rozdiel od toho, čo uviedol Všeobecný súd v bode 53 uznesenia napadnutého odvolaním, tieto súdy nemôžu zrušiť akt prijatý inštitúciou Únie alebo orgánom zriadeným Úniou, ibaže bol daný akt prijatý na základe právomocí prenesených príslušným členským štátom.

67 — Pozri v tomto zmysle analogicky rozsudok *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a. i. (I)*/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (C-465/93, EU:C:1995:369, bod 37).

68 — Pozri článok 5 ods. 2, ako aj článok 6 ods. 1 rozhodnutia 2009/906.

69 — Pozri najmä články 9 a 10 rozhodnutia 2009/906.

70 — Pozri článok 5 ods. 4 a článok 6 ods. 2 rozhodnutia 2009/906.

102. Súdny dvor v nedávnom rozsudku Schrems⁷¹ opäť potvrdil kľúčovú zásadu, vyplývajúcu z rozsudku Foto-frost⁷², že vnútroštátne súdy sú oprávnené skúmať platnosť aktu Únie, ale sami nemajú právomoc vyhlásiť taký akt za neplatný. Táto zásada je podľa môjho názoru použiteľná aj s ohľadom na oblasť SZBP, a to napriek skutočnosti, že neexistuje žiadny súd Únie, ktorý by mohol túto právomoc vykonávať. Vnútroštátne postupy – s vlastnými pravidlami o legitímácii, prípustnosti, právnom zastúpení, premlčaní, dokazovaní, mlčanlivosti a tak ďalej – nemusia byť vhodné na účely rozhodovania o platnosti aktov Únie. Ide o postupy koncipované na iné účely a nemusia zaručovať inštitúciám Únie a členských štátom procesné práva porovnateľné s tými, ktoré požívajú pred Súdny dvorom EÚ.⁷³ Nemožné alebo ťažké predkladanie pripomienok takýchto účastníkov konania v kontexte postupov týkajúcich sa preskúmania platnosti aktov Únie by zase obmedzovalo schopnosť vnútroštátneho súdu rozhodnúť s plnou znalosťou všetkých relevantných právnych a skutkových okolností. Nehovoriac o potenciálnych vážnych dôsledkoch pre bezpečnostnú a zahraničnú politiku Únie a členských štátov, ktoré by boli spojené so zrušením aktu SZBP vnútroštátnym súdom.

103. Z toho dôvodu, keď vnútroštátny súd, pred ktorým dôjde k napadnutiu aktu Únie, dospeje k záveru, že tento akt je naozaj protiprávny, pretože porušuje pravidlá Únie vyššej právnej sily, môže nanajvýš odložiť jeho uplatňovanie vo vzťahu k navrhovateľovi a, ak je to vhodné, priznať mu náhradu škody. V tomto kontexte by sa malo pripomenúť, že Súdny dvor opakovane konštatoval, že vnútroštátne súdy môžu prijať opatrenia na odklad uplatniteľnosti aktov Únie, ak sú splnené podmienky stanovené v judikatúre pochádzajúcej z rozsudku Zuckerfabrik.⁷⁴ V prípade, že Súdny dvor EÚ nemá právomoc rozhodovať o návrhu vnútroštátneho súdu na začatie prejudiciálneho konania, je potom na inštitúcii Únie zodpovednej za daný akt, aby z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyvodila potrebné dôsledky; zrušením alebo zmenou aktu, ktorého uplatňovanie bolo vo vzťahu k navrhovateľovi odložené. Aby nevznikli pochybnosti: rozhodnutie vnútroštátneho súdu o zákonnosti aktu Únie nemá účinky *erga omnes*.

104. Na záver je potrebné uviesť, že uvedené dve nesprávane právne posúdenia obsiahnuté v odôvodnení uznesenia napadnutého odvolaním nemajú vplyv na platnosť záverov uvedených v danom uznesení Všeobecného súdu: v súlade s článkom 19 ods. 1 ZEÚ, článkom 24 ods. 1 ZEÚ a článkom 275 ZFEÚ Súdny dvor EÚ nemá právomoc prejednať vec predloženú odvolateľkou, pretože táto právomoc patrí talianskym súdom.

VII – O trovách

105. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

106. Ak bude Súdny dvor súhlasiť s mojím posúdením odvolania, v súlade s článkami 137, 138 a 184 rokovacieho poriadku by mala H nahradiť trovy prvostupňového, ako aj odvolacieho konania.

71 — Rozsudok Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 62).

72 — Rozsudok Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, body 15 až 20).

73 — Pozri predovšetkým články 23, 40, 42 a 56 Štatútu Súdneho dvora a článok 37 ods. 1, článok 38 ods. 4, článok 76 ods. 3 a článok 96 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

74 — Tieto podmienky sú v podstate nasledovné: i) vnútroštátny súd musí mať vážne pochybnosti týkajúce sa platnosti opatrenia Únie a musí pristúpiť priamo k podaniu návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prípade, že Súdnu dvoru ešte nebola položená otázka o platnosti napadnutého aktu, ii) musí existovať naliehavá potreba v tom zmysle, že predbežné opatrenie je nevyhnutné na zabránenie tomu, aby účastník konania, ktorý nariadenie takéhoto opatrenia navrhuje, utrpel vážnu a nenapraviteľnú ujmu, iii) vnútroštátny súd musí primerane zohľadniť záujmy Únie, iv) vnútroštátny súd musí pri posudzovaní všetkých týchto podmienok rešpektovať rozhodnutia súdov Únie o zákonnosti aktu Únie alebo o návrhu na nariadenie predbežného opatrenia sledujúcim nariadenie podobných predbežných opatrení na úrovni Únie. Pozri rozsudky Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65); a Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a i. (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (C-465/93, EU:C:1995:369).

VIII – Návrh

107. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- odvolanie zamietol,
- zaviazal H na náhradu trov prvostupňového, ako aj odvolacieho konania.