



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 20. januára 2021¹

Vec C-872/19 P

**Venezuelská bolívarovská republika
proti**

Rade Európskej únie

„Odvolanie – Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Nariadenie (EÚ) 2017/2063 – Články 2, 3, 6 a 7 – Reštriktívne opatrenia prijaté s ohľadom na situáciu vo Venezuele – Žaloba o neplatnosť podaná tretím štátom – Článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ – Priama dotknutosť – Otázka verejného poriadku – Pojem ‚právnická osoba‘ – Tretí štát – Nepripustnosť“

I. Úvod

1. Zhoršujúca sa politická a hospodárska situácia vo Venezuelskej bolívarovskej republike dospela až do takeého stavu, v ktorom sú bežné zásady demokracie, právneho štátu a ľudských práv podľa všetkého významne ohrozené. Za týchto okolností prijala Rada Európskej únie od roku 2017 sériu reštriktívnych opatrení (sankcií). Týmito reštriktívnymi opatreniami sú ukladané zákazy vývozu týkajúce sa predaja, dodávok, prevozu alebo vývozu určitého vojenského a iného vybavenia (vozidiel určených na potlačenie nepokojov alebo prevoz väzňov) do Venezuely. Z odôvodnenia týchto rozhodnutí a nariadení vykonávajúcich tieto reštriktívne opatrenia vyplýva, že Rada sa obávala, že by sa toto vybavenie mohlo použiť na účely vnútornej represie, aj k všeobecnému potláčaniu legitímnych demokratických protestov v tomto štáte. Tieto opatrenia sa okrem toho týkali poskytovania technických, sprostredkovateľských alebo finančných služieb spojených s dodávkou tohto vybavenia. Tieto opatrenia ďalej upravujú možnosť uložiť zákazy cestovania určitým menovite uvedeným fyzickým osobám a opatrenia na zmrazenie majetku zamerané proti určitým menovite uvedeným fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom. Tieto konkrétne individualizované opatrenia však nie sú predmetom tohto konania.

2. Predmetom tohto konania je skôr snaha Venezuelskej bolívarovskej republiky spochybníť platnosť niektorých z týchto reštriktívnych opatrení. To okamžite vyvoláva oveľa všeobecnejšiu otázku, a to, či je štát, ktorý nie je členským štátom Európskej únie, oprávnený začať konanie takejto povahy na súde Únie. Možno sa domnievať že sa tieto otázky dotýkajú významných a potenciálne citlivých otázok medzinárodného práva verejného, no na konkrétnej úrovni práva Únie možno zrejme povedať, že problematika, ktorá musí byť vyriešená v rámci tohto odvolania, sa obmedzuje na tieto otázky: i) je Venezuelská bolívarovská republika „právnická osoba“

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

v zmysle článku 263 ZFEÚ, a ii) v prípade kladnej odpovede na prvú otázku, je Venezuelská bolívarovská republika priamo dotknutá² uloženými opatreniami, takže má požadovanú aktívnu legitimitáciu na napadnutie platnosti týchto reštriktívnych opatrení v zmysle článku 263 ZFEÚ?³

3. Prejednávaná vec sa teda týka odvolania podaného 28. novembra 2019 Venezuelskou bolívarovskou republikou (ďalej len „odvolateľka“) proti rozsudku Všeobecného súdu (štvrtá rozšírená komora) z 20. septembra 2019, Venezuela/Rada (T-65/18, EU:T:2019:649; ďalej len „napadnutý rozsudok“). V tomto rozsudku Všeobecný súd rozhodol, že odvolateľka nepreukázala, že je týmito opatreniami priamo dotknutá v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, a teda nemala potrebnú aktívnu legitimitáciu na vedenie konania o žalobe o neplatnosť a táto žaloba teda bola na tomto základe vyhlásená za neprípustnú.

4. Odvolateľka v podstate tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vyložil kritérium priamej dotknutosti stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ vo svetle rozsudku z 13. septembra 2018, Almaz-Antey Air and Space Defence/Rada (T-515/15, neuverejnený, EU:T:2018:545, ďalej len „rozsudok vo veci Almaz-Antey“). Toto odvolanie preto súdu ponúka jedinečnú príležitosť vyjadriť sa k použitiu kritérií prípustnosti stanovených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ v rámci žaloby o neplatnosť podanej tretím štátom proti reštriktívnym opatreniam prijatým Radou Európskej únie s ohľadom na situáciu v tomto štáte. Pokiaľ ide o toto odvolanie, je teda potrebné posúdiť, ako som už uviedol vyššie, či je odvolateľka v rámci tohto konania právnická osoba v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, a ak áno, či je priamo dotknutá napadnutými reštriktívnymi opatreniami.

II. Právny rámec a okolnosti predchádzajúce sporu

5. Rada prijala 13. novembra 2017 nariadenie (EÚ) 2017/2063 na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ a rozhodnutia Rady (SZBP) 2017/2074 z 13. novembra 2017 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na situáciu vo Venezuele⁴.

6. Článok 2 nariadenia 2017/2063 spresňuje, že sa zakazuje poskytovať akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele, alebo na použitie v tejto krajine technickú pomoc, sprostredkovateľské služby, finančné prostriedky alebo finančnú pomoc a iné služby v súvislosti s tovarom a technológiou uvedenými v Spoločnom zozname vojenského materiálu Európskej únie, prijatom Radou 17. marca 2014⁵.

² Pokiaľ ide o túto vec, otázka osobnej dotknutosti nebola v napadnutom rozsudku riešená. Rada vo svojej námietke neprípustnosti uviedla, že podľa jej názoru nie je nutné sa vzhľadom na absenciu priamej dotknutosti na strane Venezuely touto otázkou zaoberať. Dovoľujem si však podotknúť, že Venezuela v odpovedi na námietku neprípustnosti vznesenú Radou tvrdila, že nariadenie (EÚ) 2017/2063 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na situáciu vo Venezuele (Ú. v. EÚ L 295, 2007, s. 21), ktoré bolo prijaté na základe článku 215 ZFEÚ, je regulačným aktom, a že teda stačí preukázať, že je týmto aktom priamo dotknutá.

³ V prípade, že bude takisto preukázané, že je Venezuela týmito opatreniami dotknutá osobne.

⁴ Ú. v. EÚ L 295, 2017, s. 60. Podľa bodu 1 napadnutého rozsudku rozhodnutie 2017/2074 „zahŕňa po prvé zákaz vyvážať zbrane, vojenské vybavenie alebo akékoľvek iné vybavenie, ktoré môže byť použité na účely vnútornej represie, ako aj zariadenie, technológie alebo softvér určené na monitorovanie, do Venezuely. Po druhé zahŕňa zákaz poskytovať Venezuele finančné, technické alebo iné služby v súvislosti s týmito vybaveniami a technológiami. Po tretie stanovuje zmrazenie finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov osôb, subjektov a orgánov. Podľa odôvodnenia 1 rozhodnutia 2017/2074 toto rozhodnutie reaguje na pokračujúce zhoršovanie situácie v oblasti demokracie, právneho štátu a ľudských práv vo Venezuele“. Článok 13 ods. 1 rozhodnutia 2017/2074 v pôvodnej verzii stanovoval, že toto rozhodnutie sa bude uplatňovať do 14. novembra 2018. Dňa 6. novembra 2018 predĺžilo rozhodnutie Rady (SZBP) 2018/1656, ktorým sa mení rozhodnutie 2017/2074 (Ú. v. EÚ L 276, 2018, s. 10), platnosť tohto rozhodnutia do 14. novembra 2019 a zmenilo položku 7 prílohy I uvedeného rozhodnutia, ktoré sa týka jednej z osôb, na ktoré sa vzťahuje zmrazenie finančných prostriedkov.

⁵ Ú. v. EÚ C 107, 2014, s. 1.

7. Článok 3 a príloha I nariadenia 2017/2063 stanovujú, že sa taktiež zakazuje predávať, dodávať alebo vyvážať vybavenie, ktoré by sa mohlo použiť na vnútornú represiu, ako sú zbrane, strelivo, vozidlá na zvládanie nepokojov, alebo na prepravu väzňov, alebo aj výbušné látky, a poskytovať technickú pomoc, sprostredkovateľské služby, finančné prostriedky alebo finančnú pomoc v súvislosti s uvedenými vybaveniami akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele alebo na použitie v tejto krajine.

8. Článok 4 nariadenia 2017/2063 stanovuje, že odchylné od článkov 2 a 3 tohto nariadenia môžu príslušné orgány členských štátov povoliť určité operácie za podmienok, ktoré považujú za vhodné.

9. Pokiaľ na to príslušný orgán daného členského štátu neudelil predchádzajúce povolenie, články 6 a 7 nariadenia 2017/2063 a jeho príloha II zakazujú predávať, dodávať alebo vyvážať zariadenie, technológiu alebo softvér pre kontrolu paketov, odpočúvanie sietí, monitorovanie, rušenie komunikácie a rozpoznávanie reči, ako aj poskytovať technickú pomoc, sprostredkovateľské služby, finančnú pomoc a iné služby v súvislosti s takýmto zariadením, technológiami alebo softvérom akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele alebo na použitie vo Venezuele.

10. Článok 6 ods. 2 nariadenia 2017/2063 stanovuje, že príslušné orgány členských štátov neudelia žiadne povolenie priamo alebo nepriamo predávať, dodávať, prevádzať alebo vyvážať zariadenie, technológiu alebo softvér akejkoľvek osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele alebo na použitie vo Venezuele, ak majú oprávnené dôvody dospieť k záveru, že venezuelská vláda, verejné orgány, podniky alebo agentúry alebo akékoľvek osoby či subjekty konajúce v ich mene alebo na ich pokyn, by používali predmetné zariadenie, technológiu alebo softvér na vnútornú represiu.

11. Článok 7 ods. 1 písm. c) nariadenia 2017/2063 stanovuje, že pokiaľ na to príslušný orgán daného členského štátu neudelil predchádzajúce povolenie v súlade s článkom 6 ods. 2, zakazuje sa poskytovať akékoľvek služby súvisiace s monitorovaním alebo odpočúvaním telekomunikačných alebo internetových sietí venezuelskej vláde, jej verejným orgánom, spoločnostiam a agentúram, alebo akejkoľvek osobe či subjektu konajúcim v ich mene alebo na ich pokyn, alebo v ich priamy či nepriamy prospech.

12. Články 8 až 11 a prílohy IV a V nariadenia 2017/2063 okrem iného stanovujú, s výhradou výnimiek, zmrazenie finančných prostriedkov patriacich určitým fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom, ako aj zákaz, aby im boli tieto prostriedky prístupné. Článok 17 ods. 4 nariadenia 2017/2063 napokon spresňuje, že „zoznam v prílohách IV a V sa pravidelne, najmenej raz za 12 mesiacov preskúma“⁶.

13. V zmysle článku 20 nariadenia 2017/2063 sa vyššie uvedené zákazy uplatnia:

„a) na území Únie vrátane jej vzdušného priestoru;

b) na palube akéhokoľvek lietadla alebo akéhokoľvek plavidla podliehajúceho jurisdikcii členského štátu;

⁶ Dňa 6. novembra 2018 sa vo vykonávacom nariadení Rady (EÚ) 2018/1653, ktorým sa vykonáva nariadenie 2017/2063 (Ú. v. EÚ L 276, 2018, s. 1), zmenil bod 7 prílohy IV uvedeného nariadenia týkajúci sa osôb, na ktoré sa vzťahuje zmrazenie finančných prostriedkov.

- c) na každú osobu na území Únie alebo mimo neho, ktorá je štátnym príslušníkom niektorého členského štátu;
- d) na všetky právnické osoby, subjekty alebo orgány, ktoré sa nachádzajú na území Únie alebo mimo neho a sú založené alebo zriadené podľa práva členského štátu;
- e) na všetky právnické osoby, subjekty alebo orgány v súvislosti s akoukoľvek obchodnou činnosťou, ktorá sa úplne alebo čiastočne vykonáva v Únii.“

III. Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

14. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 6. februára 2018 podala odvolateľka žalobu o neplatnosť proti nariadeniu 2017/2063 v rozsahu, v akom sa jej týkajú ustanovenia tohto nariadenia. Všeobecný súd rozhodol, že v rozsahu, v akom je žaloba o neplatnosť podaná odvolateľkou proti nariadeniu 2017/2063, sa týka len jeho článkov 2, 3, 6 a 7 (ďalej len „napadnuté ustanovenia“)⁷.

15. Samostatným podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 3. mája 2018 Rada vzniesla na základe článku 130 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu námietku neprípustnosti. Rada uviedla tri dôvody neprípustnosti, a to po prvé, že odvolateľka, v danom prípade žalobkyňa, nemá záujem na konaní, po druhé, že nie je priamo dotknutá napadnutými ustanoveniami, a po tretie, že nie je „fyzickou alebo právnickou osobou“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Odvolateľka predložila svoje pripomienky k tejto námietke 27. júna 2018. Samostatným návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 17. januára 2019 odvolateľka upravila na základe článku 86 rokovacieho poriadku žalobu, takže táto žaloba sa taktiež týka rozhodnutia 2018/1656 a vykonávacieho nariadenia 2018/1653 v rozsahu, v akom sa jej ich ustanovenia týkajú. Rada odpovedala na návrh na úpravu 5. februára 2019.

16. Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky týkajúce sa prípustnosti, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté na pojednávaní 8. februára 2019. Všeobecný súd sa domnieval, že o prípustnosti žaloby o neplatnosť bolo potrebné rozhodnúť tak, že sa najprv preskúma druhý dôvod neprípustnosti uplatnený Radou a založený na tom, že odvolateľka nie je priamo dotknutá napadnutými ustanoveniami.

17. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd pripomenul, že podľa ustálenej judikatúry podmienka, podľa ktorej musí byť fyzická alebo právnická osoba priamo dotknutá rozhodnutím, ktoré je predmetom žaloby, ako stanovuje článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ, vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií, konkrétne, aby malo napadnuté opatrenie jednak priame účinky na právne postavenie odvolateľky a jednak, aby neponechávalo žiadny priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má čisto automatickú povahu a vyplýva len z právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení. Navyše na určenie toho, či má akt právne účinky, treba vychádzať najmä z jeho predmetu, obsahu, rozsahu a podstaty, ako aj právneho a skutkového kontextu, do ktorého patrí.⁸

18. Podľa Všeobecného súdu napadnuté ustanovenia obsahujú po prvé zákaz predávať alebo poskytovať akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele zbrane, vojenské vybavenie, alebo akékoľvek iné vybavenie, ktoré môže byť používané na účely

⁷ Pozri bod 22 napadnutého rozsudku. Toto zistenie nebolo v rámci tohto odvolania spochybnené. Pozri bod 14 odvolania.

⁸ Pozri body 29 a 30 napadnutého rozsudku a citovanú judikatúru.

vnútornej represie, ako aj zariadenie, technológiu alebo softvér určené na monitorovanie. Napadnuté ustanovenia po druhé zahŕňajú zákaz poskytovať týmto istým fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom vo Venezuele finančné alebo technické služby alebo služby inej povahy v súvislosti s týmto vybavením a technológiou.⁹ Všeobecný súd okrem toho konštatoval, že článok 20 nariadenia 2017/2063 obmedzuje uplatnenie vyššie uvedených zákazov na územie Únie, na fyzické osoby, ktoré sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu a na právnické osoby zriadené podľa práva jedného z týchto členských štátov, ako aj na právnické osoby, subjekty a orgány v súvislosti s akoukoľvek obchodnou činnosťou, ktorá sa úplne alebo čiastočne vykonáva v Únii.¹⁰

19. Všeobecný súd konštatoval, že napadnuté ustanovenia neukladajú zákaz odvolateľke a môžu mať nanajvýš nepriamy vplyv na tento štát v rozsahu, v akom zákaz uložený fyzickým osobám, ktoré sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu, a právnickým osobám zriadeným podľa práva jedného z týchto členských štátov, môže mať za následok obmedzenie zdrojov, z ktorých odvolateľka môže získavať predmetné tovary a služby.¹¹

20. Všeobecný súd uviedol, že je pravda, že v rozsudku vo veci Almaz-Antey tento súd zamietol tvrdenie, podľa ktorého právne postavenie subjektu so sídlom mimo Únie nebolo priamo ovplyvnené opatreniami, ktorých účelom bolo zakázať subjektom Únie vykonávať s ňou určité druhy transakcií. Všeobecný súd totiž rozhodol, že zákaz subjektom Únie vykonávať takéto transakcie viedol k uloženiu zákazu žalobkyni vykonávať s týmito subjektmi predmetné transakcie.¹² Všeobecný súd však uviedol, že odvolateľka nie je výslovne a konkrétne uvedená v napadnutých ustanoveniach porovnateľným spôsobom ako žalobkyňa v rozsudku vo veci Almaz-Antey¹³.

21. Navyše podľa Všeobecného súdu odvolateľka nemôže byť prirovnaná k subjektu, akým je žalobkyňa v rozsudku vo veci Almaz-Antey vzhľadom na to, že konanie odvolateľky nemožno považovať len za čisto obchodnú činnosť, a štát tak vykonáva právomoci orgánu verejnej moci predovšetkým v rámci suverénnych činností, ako sú úlohy obrany, polície a dozoru. Podľa Všeobecného súdu navyše na rozdiel od subjektu, ktorého spôsobilosť je obmedzená jeho účelom, odvolateľka má v postavení štátu k dispozícii rozsah pôsobnosti, ktorý charakterizuje extrémna rozmanitosť a ktorý nemôže byť obmedzený na konkrétnu činnosť. Táto veľmi široká škála právomocí ju tak odlišuje od subjektu vykonávajúceho obvykle určitú hospodársku činnosť, na ktorú sa vzťahuje reštriktívne opatrenie.¹⁴

22. Všeobecný súd tiež uviedol, že zákazy, aké ukladajú napadnuté ustanovenia, nemôžu mať priamy vplyv na postavenie subjektov, ktoré nepôsobia na predmetných trhoch. V rozsudku vo veci Almaz-Antey tak Všeobecný súd konkrétne určil, že žalobkyňa bola spoločnosťou pôsobiacou v oblasti obrany, na ktorú sa vzťahujú relevantné ustanovenia napadnutého aktu.¹⁵

⁹ Pozri bod 31 napadnutého rozsudku.

¹⁰ Pozri bod 32 napadnutého rozsudku.

¹¹ Pozri bod 32 napadnutého rozsudku.

¹² Pozri bod 34 napadnutého rozsudku.

¹³ Všeobecný súd v bode 35 napadnutého rozsudku uviedol, že vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Almaz-Antey, bolo meno žalobcu uvedené v prílohe napadnutého rozhodnutia ako podnik, ktorému sa zakazovalo predávať alebo poskytovať predmetné výrobky alebo služby.

¹⁴ Pozri bod 37 napadnutého rozsudku.

¹⁵ Pozri bod 38 napadnutého rozsudku.

23. Všeobecný súd bol toho názoru, že z údajov vypracovaných Eurostatom, ktoré predložila odvolateľka, vyplýva, že celková hodnota obchodných transakcií s Venezuelou týkajúcich sa tovarov, na ktoré sa vzťahujú napadnuté ustanovenia, dosahovala 76 miliónov eur v roku 2016, 59 miliónov eur v roku 2017 a v roku 2018 bola nulová, a aj keď tieto údaje môžu preukázať účinnosť napadnutých ustanovení, nemôžu preukázať, že odvolateľka kúpou predmetných tovarov a služieb konala ako subjekt podobný hospodárskemu subjektu pôsobiacemu na predmetných trhoch a nie v rámci svojich suverénnych činností.¹⁶ Všeobecný súd uviedol, že v prípade neexistencie titulu, akým je zmluva, sa možnosť odvolateľky nadviazať vzťah s právnymi dôsledkami so subjektmi Únie zdá byť čisto špekulatívna a môže vyplývať len z budúcich a hypotetických rokovaní. Všeobecný súd teda konštatoval, že zákazy zavedené napadnutými ustanoveniami nemožno preto považovať za ovplyvňujúce právne postavenie odvolateľky ako také.¹⁷

24. Na tvrdenie odvolateľky, že podľa ustálenej judikatúry platí, že skutočnosť, že určitý akt Únie bráni verejnoprávnemu subjektu vykonávať svoje právomoci podľa svojho vlastného uváženia, znamená, že má priamy vplyv na jeho právne postavenie, takže sa ho tento akt priamo týka, Všeobecný súd uviedol, že napadnuté ustanovenia priamo nezakazujú odvolateľke kupovať a dovážať dotknuté vybavenie a získať predmetné služby. Tieto ustanovenia nemajú vplyv na jej spôsobilosť vykonávať svoje zvrchované práva na územiach a nehnuteľnostiach, ktoré patria do jej právomoci, a nič v nariadení 2017/2063 neumožňuje domnievať sa, že úmyslom Rady bolo znížiť jej právnu spôsobilosť. Keďže akýkoľvek štát – alebo združenie štátov – má právo suverénne rozhodnúť o spôsobe, ktorým zamýšľa udržiavať hospodárske vzťahy s tretími štátmi, predmetné opatrenia nanajvýš nepriamo obmedzujú možnosti odvolateľky v tejto súvislosti.¹⁸

25. Všeobecný súd na záver uviedol, že právne postavenie odvolateľky nie je priamo dotknuté napadnutými ustanoveniami a žalobu treba preto zamietnuť ako neprípustnú v rozsahu, v akom je podaná proti napadnutým ustanoveniam.¹⁹

IV. Návrhy uvedené v odvolaní

26. Odvolateľka navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom ním bola žaloba zamietnutá ako neprípustná,
- určil, že žaloba, ktorú podala odvolateľka, je prípustná a vrátil vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie vo veci samej, a
- uložil Rade povinnosť nahradiť trovy odvolacieho konania, ako aj konania na Všeobecnom súde.

27. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie,
- uložil odvolateľke povinnosť nahradiť trovy konania na Súdnom dvore.

¹⁶ Pozri body 39 a 40 napadnutého rozsudku.

¹⁷ Pozri bod 41 napadnutého rozsudku.

¹⁸ Pozri body 42 a 43 napadnutého rozsudku.

¹⁹ Pozri bod 51 napadnutého rozsudku.

V. Konanie na Súdnom dvore

28. Článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ stanovuje, že „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia“. Podmienky stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ sú základnými podmienkami, ktoré stanovujú potrebné požiadavky aktívnej legitimácie na začatie konania fyzickými alebo právnickými osobami, ktoré sa domáhajú súdneho preskúmania niektorého aktu Únie. Ak tieto základné podmienky splnené nie sú, vyplýva z toho, že takéto konanie je neprípustné, a táto neprípustnosť je v dôsledku toho dôvodom verejného poriadku, ktorý môže – a dokonca musí – byť uplatnený súdom Únie *ex officio*.²⁰ Preto nedodržanie podmienok uvedených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ v súvislosti so žalobou o neplatnosť je prekážkou konania začatého fyzickými alebo právnickými osobami, ktorú môžu súdne orgány Únie kedykoľvek preskúmať, dokonca aj *ex officio*.²¹

29. Hoci toto odvolanie smeruje proti záveru Všeobecného súdu v napadnutom rozsudku, že žaloba, ktorá mu bola predložená, je neprípustná, pretože právne postavenie odvolateľky nie je napadnutými ustanoveniami priamo dotknuté, Súdny dvor sa rozhodnutím zo 7. júla 2020 rozhodol požiadať odvolateľku, Radu, Európsku komisiu a členské štáty, aby sa do 11. septembra 2020 písomne vyjadrili k otázke, či musí byť tretí štát považovaný za právnickú osobu v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

30. Na žiadosť niektorých zúčastnených bola lehota na podanie takýchto písomných pripomienok predĺžená do 25. septembra 2020. Niektorí zúčastnení navyše požiadali o prístup k spisu v tejto veci. Vzhľadom na to, že účastníci konania nevzniesli žiadne námietky, bol týmto zúčastneným prístup k spisu umožnený. Písomné pripomienky k otázke, či je odvolateľka právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, predložili odvolateľka, Rada, Belgické kráľovstvo, Bulharská republika, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Litovská republika, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Slovinská republika, Slovenská republika, Švédske kráľovstvo a Komisia.

31. Podľa môjho názoru je najskôr potrebné preskúmať otázku, či je odvolateľka právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, a až potom otázku priamej dotknutosti.

VI. Odvolanie

A. Pojem „právnická osoba“

1. Argumenty účastníkov konania

32. Odvolateľka tvrdí, že Rada v odpovedi v rámci tohto odvolacieho konania pripustila, že odvolateľka má medzinárodnú právnu subjektivitu a že je právnickou osobou v súlade s príslušnými pravidlami medzinárodného práva verejného a vnútroštátneho práva. Únia je viazaná povinnosťou zabezpečiť dodržiavanie právneho štátu, a teda musí zabezpečiť, aby mala každá fyzická alebo právnická osoba „nárok na účinnú súdnu ochranu práv, ktoré im vyplývajú

²⁰ Pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 35).

²¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 45 a tam citovaná judikatúra).

z právneho poriadku Únie“. Okrem toho musí mať takáto osoba právo napadnúť na súdoch Únie akty prijaté inštitúciami Únie, ktoré jej spôsobujú ujmu, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 263 ZFEÚ. Ide o vyjadrenie zásady *ubi ius ibi remedium*, ktorá je všeobecnou zásadou práva Únie a ktorá sa odzrkadľuje v článku 47 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a v článku 19 ods. 1 ZEÚ.

33. Odvolateľka sa domnieva, že znenie článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ neobsahuje žiadnu – ani nepriamu – indíciu, na základe ktorej by bolo možné pripustiť vylúčenie odvolateľky z rozsahu pojmu „právnická osoba“. Navyše Všeobecný súd v uznesení z 10. septembra 2020, Cambodia a CRF/Komisia (T-246/19, EU:T:2020:415), okrem iného konštatoval, že výraz „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba“ uvedený v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ treba chápať tak, že zahŕňa aj štáty, ktoré nie sú členmi Únie, akým je Kambodžské kráľovstvo. Podľa názoru odvolateľky sa toto odôvodnenie uplatňuje na prejednávane odvolanie *mutatis mutandis*. Okrem toho použitie determinantu „akákoľvek“, a to nielen v angličtine, ale aj v iných jazykových verziách,²² vo vzťahu k slovnému spojeniu „fyzická alebo právnická osoba“ v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ naznačuje, že toto ustanovenie zahŕňa bez rozlišovania „všetkých“ jednotlivcov a subjekty, ktoré sú fyzickými a/alebo právnickými osobami. Akýkoľvek výklad slovného spojenia „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba“ uvedeného v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ v tom zmysle, že by nemalo zahŕňať subjekty s medzinárodnou právnou subjektivitou, ako odvolateľka, by bol v rozpore so znením tohto ustanovenia a bol by *contra legem*. Navyše by bol takýto výklad *contra legem* tiež v rozpore s judikatúrou, podľa ktorej „ustanovenia Zmluvy týkajúce sa práva dotknutých osôb podať žalobu nemožno vykladať reštriktívne, takže v prípade neexistencie príslušnej úpravy v Zmluve nemožno v tomto smere predpokladať žiadne obmedzenia“²³.

34. Odvolateľka tvrdí, že vyššie uvedený gramatický výklad potvrdzuje – *ad abundantiam* – výklad článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ vo svetle jeho cieľov a právnych súvislostí. Podľa ustálenej judikatúry je cieľom článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ „priznať primeranú súdnu ochranu všetkým právnickým a fyzickým osobám, ktoré sú priamo a osobne dotknuté aktmi inštitúcií [Únie]“²⁴. Okrem toho je právo podať žalobu o neplatnosť podstatné na účely zabezpečenia súladu s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásad právneho štátu. Súdny Únie preto už pripustili, aby boli ako právnická osoba v zmysle tohto ustanovenia kvalifikované napríklad regióny a iné územné celky v rámci členského štátu,²⁵ celky na nižšej ako regionálnej úrovni v tretích štátoch,²⁶ spoločnosti so sídlom v tretích štátoch,²⁷ tretie štáty,²⁸ nové členské štáty pred ich pristúpením k Únii,²⁹ a dokonca aj organizácie bez právnej subjektivity podľa vnútroštátneho práva, práva Únie alebo medzinárodného práva.³⁰ Vylúčenie odvolateľky zo súdnej ochrany priznanej článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ by bolo v rozpore s týmto ustanovením a zbavilo by ju všetkých opravných prostriedkov vo vzťahu k opatreniam, ktoré majú priamy a podstatný vplyv na jej právne postavenie. Primárne právo Únie navyše neponúka žiadnu podporu názoru, že by subjekt s medzinárodnou právnou subjektivitou, ako je odvolateľka, nespadal pod pojem

²² „jede Person“ v nemčine, „toda persona“ v španielčine, „toute personne“ vo francúzštine a „qualsiasi persona“ v taliančine.

²³ Rozsudok z 11. júla 1996, Métropole télévision a i./Komisia (T-528/93, T-542/93, T-543/93 a T-546/93, EU:T:1996:99, bod 60). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 15. júla 1963, Plaumann/Komisia (25/62, EU:C:1963:17, s. 106 – 107).

²⁴ Rozsudok z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-257/04, EU:T:2009:182, bod 53), a uznesenie z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-258/04, neuvverejnené, EU:T:2009:183, bod 61).

²⁵ Uznesenie z 8. februára 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Komisia (C-406/06, neuvverejnené, EU:C:2007:90, bod 9).

²⁶ Uznesenie z 3. júla 2007, Commune de Champagne a i./Rada a Komisia (T-212/02, EU:T:2007:194, bod 178).

²⁷ Uznesenie z 13. mája 2019, Giant (China)/Rada (T-425/13 DEP, neuvverejnené, EU:T:2019:340).

²⁸ Uznesenie z 10. septembra 2020, Kambodža a CRF/Komisia (T-246/19, EU:T:2020:415).

²⁹ Rozsudok z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-257/04, EU:T:2009:182, bod 53), a uznesenie z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-258/04, neuvverejnené, EU:T:2009:183, bod 61).

³⁰ Rozsudok z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

„právnická osoba“ v zmysle tohto ustanovenia. Judikatúra týkajúca sa práva vstúpiť do konania na základe článku 40 Štatútu Súdneho dvora naopak podporuje záver, že odvolateľka je „právnická osoba“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

35. Rada sa domnieva, že tretí štát nie je právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, ak mu neboli právom Únie priznané osobitné práva na základe dohody uzavretej s Úniou. Táto výnimka sa na tento prípad nevzťahuje. Cieľom tohto ustanovenia je posilniť právnu ochranu jednotlivcov, nie štátov.³¹ Podľa článku 47 Charty musí vo vzťahu ku každému právu vyplývajúcemu z práva Únie existovať účinná právna ochrana. Zvrchované štáty, ktoré takémuto režimu nepodliehajú a nemajú práva, ktoré by im boli priznané právom Únie (ani nie sú viazané povinnosťami stanovenými právom Únie), sa v zásade nemôžu domáhať prístupu na súd Únie. Priznať zvrchovanému tretiemu štátu prístup na súd Únie nad rámec vyššie uvedených limitov by bolo nielen nezlučiteľné s doslovným a účelovým výkladom predmetného ustanovenia Zmluvy, ale podľa názoru Rady tiež v rozpore so samotným systémom prostriedkov nápravy podľa práva Únie (a myšlienok, z ktorých vychádza), ktorý bol vytvorený na účel ochrany práv priznaných právom Únie.³² Vzhľadom na to, že „Únia má svoj vlastný ústavný rámec“³³, nemôžu byť prostriedky nápravy upravené Zmluvami rozširované na tretie štáty. Tretí štát, hoci je právnickou osobou medzinárodného práva, nie je tomuto ústavnému rámcu, ktorý je obmedzený na členské štáty, podriadený. Únia rozvíja vzťahy so zvrchovanými tretími štátmi na medzinárodnej scéne a tieto vzťahy sa riadia medzinárodným právom, ktoré je potom založené na súhlase. V medzinárodnom právnom poriadku nemajú subjekty medzinárodného práva automatické právo na súdny prostriedok nápravy; naopak majú právo nepodriaďiť sa súdnej právomoci iného štátu alebo medzinárodného súdu, ibaže by s tým súhlasili. Zvrchovaným tretím štátom neplynú zo Zmlúv Únie žiadne osobitné práva, čo platí aj pre údajné právo na rovnaké zaobchádzanie alebo slobodný a nepodmienený obchod s hospodárskymi subjektmi Únie. To je v súlade s doktrínou zvrchovanej imunity, podľa ktorej nemôžu subjekty medzinárodného práva svojimi vnútornými pravidlami regulovať správanie iných subjektov medzinárodného práva.

36. Rada tvrdí, že judikatúra týkajúca sa zásady rovnosti medzi starými a novými členskými štátmi, kedy sa Súdny dvor priklonil k názoru, presadzovanému Poľskou republikou, podľa ktorého Poľsku ako budúcemu členskému štátu prináleží právo podať žalobu,³⁴ nemôže slúžiť ako odôvodnenie na účel priznania aktívnej legitímácie na súdoch Únie takému tretiemu štátu, ako je Venezuela, ktorý členským štátom nie je a ani sa ním stať nemôže. Okrem toho Rada zdôrazňuje, že aj keď je pravda, že Súdny dvor implicitne priznal aktívnu legitímáciu Švajčiarskej konfederácii v uznesení zo 14. júla 2005, Švajčiarsko/Komisia (C-70/04, neverejnené, EU:C:2005:468), urobil tak v úplne odlišnom kontexte, keďže dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave stanovila, že na účely uplatnenia osobitných ustanovení vnútorných právnych predpisov Únie musí byť Švajčiarska konfederácia považovaná za členský štát. Okrem toho článok 20 tejto dohody priznával Súdnemu dvoru v určitých veciach výlučnú právomoc.

37. Rada sa tiež domnieva, že ak by bolo tretiemu štátu, proti ktorému sú namierené všeobecné reštriktívne opatrenia (embargá), umožnené napadnúť také opatrenia na základe podmienok umožňujúcich prístup k súdom Únie osobám, na ktoré sa vzťahujú individuálne opatrenia, bolo

³¹ Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka J. Kokott vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, bod 90).

³² Rada cituje stanovisko 1/17 z 30. apríla 2019 (EU:C:2019:341, bod 109).

³³ Pozri stanovisko 1/17 z 30. apríla 2019 (EU:C:2019:341, bod 110).

³⁴ Rozsudky z 26. júna 2012, Poľsko/Komisia (C-335/09 P, EU:C:2012:385, bod 45), a z 26. júna 2012, Poľsko/Komisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386, bod 38).

by to v rozpore s rozlišovaním medzi všeobecnými a individuálnymi reštriktívnymi opatreniami zavedenými Zmluvami, a navyše by to malo za následok neprípustné rozšírenie právomocí priznaných súdom Únie, pokiaľ ide o ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike alebo akty prijaté na ich základe. Nevyhnutná súdržnosť systému súdnej ochrany zakotveného v Zmluvách teda vyžaduje, aby prístup na súd Únie nebol výnimočne poskytnutý tretiemu štátu, ktorý, ako v tomto prípade, napáda embargo, teda reštriktívne opatrenia všeobecnej povahy, ktoré majú právny základ v článku 215 prvom odseku ZFEÚ a v súlade s článkom 24 ods. 1 ZEÚ a článkom 275 ZFEÚ nepatria do právomoci súdov Únie. Tento záver je navyše v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, ktorá prístup k súdom Únie umožňuje rôznym subjektom považovaným za subjekty, ktoré reprezentujú štát, pokiaľ sú zaradené do zoznamu osôb, na ktoré sa vzťahujú individuálne reštriktívne opatrenia.³⁵

38. Rada sa ďalej domnieva, že uznať, že tretí štát má aktívnu legitímáciu na podanie žaloby proti aktom inštitúcií Únie za okolností daných v prejednávanej veci, by vytvorilo právnu možnosť, na základe ktorej by mohla byť Únia znevýhodnená vo vzťahu k svojim medzinárodným partnerom, ktorých zvrchované rozhodnutia týkajúce sa ich medzinárodných vzťahov, obchodných alebo hospodárskych politík nemôžu byť napádané pred ich súdmi, čo by Úniu neprímerane obmedzilo pri vykonávaní jej politík a medzinárodných vzťahov. Tento problém je relevantný hlavne v kontexte tohto konania, v ktorom tretí štát spochybňuje ustanovenia vnútorného aktu Únie, ktorým sa vykonáva politické rozhodnutie Rady, obmedziť hospodárske vzťahy s týmto štátom.

39. Poľská republika sa domnieva, že právnickými osobami v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ sú v podstate subjekty, ktoré majú právnu subjektivitu podľa práva členského štátu alebo tretieho štátu, nie však tieto štáty samotné. Tvrdí, že „podľa správ o práci Európskeho konventu na súčasnom znení článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ“ bolo zámerom tvorcov Zmlúv chrániť práva *jednotlivcov*. Pojem právnická osoba v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ môže byť definovaný tiež odkazom na kontext, v ktorom je tento pojem používaný v judikatúre Súdneho dvora. Podľa tejto judikatúry sa pojem „fyzická a právnická osoba“ zamieňa s pojmom „jednotlivec“, prípadne „súkromná osoba“, ktorá je určitým spôsobom v opozícii k štátom (čím štáty z pôsobnosti tohto pojmu vylučuje). Postavenie štátov, na rozdiel od postavenia jednotlivcov, je však určené medzinárodným právom. Jednou zo základných zásad medzinárodného práva je vzájomnosť. Ak by bolo tretím štátom umožnené podávať na súdoch Únie žalobu proti aktom práva Únie, viedlo by to k eliminácii hmotnoprávnej aj procesnej reciprocity vo vzťahoch Európskej únie s týmito štátmi, lebo zatiaľ čo tretie štáty by mohli napádať akty práva Únie na internom súde Únie (Súdnom dvore), Európska únia by vnútroštátne akty tohto štátu a akty, ktoré tieto štáty prijali v rámci rôznych združení štátov (medzinárodných organizácií), ktorých sú členmi, napádať nemohla (ani na vnútroštátnych súdoch, ani na súdoch týchto medzinárodných organizácií). Tretie štáty nie sú zmluvnými stranami Zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (ZEÚ a ZFEÚ), ani svoje práva a povinnosti z týchto Zmlúv neodvodzujú. Zároveň platí, že akty práva Únie prijaté na základe Zmlúv nie sú určené tretím štátom. Tieto akty nevyvolávajú právne účinky voči tretím štátom a nie sú na ich území záväzné, ani tretím štátom nepriznávajú žiadne práva a neukladajú povinnosti. To platí aj pre reštriktívne opatrenia, ktoré môžu byť na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ uložené fyzickým alebo právnickým osobám a skupinám alebo neštátnym subjektom. Interná právna úprava prijatá Európskou úniou, ktorá je subjektom medzinárodného práva, nemôže upravovať situáciu iných subjektov medzinárodného práva, ako sú suverénne štáty.

³⁵ Rozsudok z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

40. Slovinská republika sa domnieva, že takýto výklad pojmu „právnická osoba“ uvedeného v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, podľa ktorého by sa mala aktívna legitímácia pred Súdny dvor priznať aj tretím štátom, pričom by tieto štáty uzavreli s Európskou úniou akúkoľvek dohodu vymedzujúcu právne vzťahy medzi jej stranami, by vyvolal nebezpečenstvo toho, že sa Súdny dvor stane fórom na spochybňovanie politik Únie. Takisto by nebola zaručená vzájomnosť v medzinárodných vzťahoch. Dotknutým tretím štátom by nemalo byť dovolené ovplyvňovať politiky Únie podávaním žalôb na Súdny dvor.

41. Belgické kráľovstvo sa domnieva, že za súčasného stavu medzinárodného práva je nesporné, že tretí štát je právnickou osobou, a to okrem iného z toho dôvodu, že má právnu subjektivitu a môže vystupovať pred súdom. Európska únia nikdy neusilovala o spochybnenie tohto stavu medzinárodného práva, navyše by tak ani robiť nemohla. Popierať, že by mohol byť tretí štát dotknutý aktom Únie, by znamenalo spochybňovať oprávnenosť Európskej únie plniť poslanie, ktoré jej zveruje článok 3 ods. 5 ZEÚ. Okrem toho by odopretie práva na účinnú súdnu ochranu tretiemu štátu dotknutému aktom Únie znamenalo prijatie reštriktívneho poňatia právneho štátu, pričom právny štát je hodnota, na ktorej je podľa článku 2 ZEÚ Únia založená.

42. Bulharská republika a Litovská republika sú toho názoru, že suverénne štáty majú právnu subjektivitu podľa medzinárodného práva a tretí štát môže byť v zásade považovaný za právnickú osobu v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Aby však mohol tretí štát žalobou napadnúť akt Únie, musia byť splnené aj ďalšie podmienky stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ. Podľa Bulharskej republiky i podľa Litovskej republiky nie je odvolateľka napadnutými ustanoveniami priamo dotknutá.

43. Helénska republika sa domnieva, že tretí štát nemožno považovať za právnickú osobu v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Domnieva sa, že uznanie práva tretích štátov podávať opravné prostriedky proti aktom Únie, ktorými sú ukladané sankcie, by mohlo narušiť integritu a autonómiu sankcií zavedených Zmluvami. Navyše to môže Úniu znevýhodniť vo vzťahu k tretím štátom, ktoré v rámci svojho vnútroštátneho poriadku obdobné právo Únie podávať opravné prostriedky v súvislosti s uplatňovaním medzinárodných dohôd neuznávajú.³⁶

44. Estónska republika sa domnieva, že vzhľadom na skutočnosť, že článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ ani judikatúra týkajúca sa tohto ustanovenia neuvádzajú presne, aké osoby spadajú pod pojem „právnická osoba“, nemožno vylúčiť, že aj tretí štát by mohol byť považovaný za právnickú osobu v zmysle tohto ustanovenia. Fyzické a právnické osoby uvedené v článku 263 ZFEÚ nie sú privilegovanými žalobcami ako členské štáty a inštitúcie Únie, a môžu teda podávať žaloby iba po splnení ďalších podmienok. Estónska republika sa domnieva, že ustanovenia článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ nemôžu byť rozšírené takým spôsobom, že by sa tretí štát nachádzal v priaznivejšej situácii ako jednotlivci, ktorí sa na základe tohto ustanovenia obracajú na Všeobecný súd. Ak by tretí štát nemohol byť považovaný za právnickú osobu v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, nebol by schopný chrániť svoje záujmy ani v prípadoch, keď je isté, že jeho práva boli porušené, a tento štát môže dostatočne právne preukázať, že sú splnené všetky podmienky potrebné na podanie žaloby.³⁷

45. Slovenská republika sa domnieva, že v Zmluvách nemožno nájsť žiadny právny základ, ktorý by Súdnemu dvoru umožnil rozhodovať o žalobách o neplatnosť podaných zvrchovanými tretími štátmi, vo vzťahu ku ktorým Únia ani nemá žiadnu normatívnu právomoc. Nemožno vyvodiť

³⁶ Pozri analogicky rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, bod 39).

³⁷ To môže tretí štát prinútiť k tomu, aby hľadal iné cesty, ako získať prístup k Súdnemu dvoru Európskej únie, napríklad prostredníctvom súkromnoprávnej právnickej osoby, alebo namiesto toho využiť spôsoby riešenia sporov mimo Únie, napríklad rozhodcovské konanie.

žiadnu analógiu s vecou C-70/04, ktorá sa nezaobera otázkou, či je Švajčiarska konfederácia právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, a judikatúry týkajúcej sa regiónov s právnou subjektivitou podľa vnútroštátneho práva, ktorých územie spadá do normotvornej právomoci Európskej únie, alebo judikatúrou týkajúcou sa vedľajších účastníkov v konaniach vedených na Súdnom dvore. Podľa článku 129 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora platí, že „predmetom vedľajšieho účasti môže byť iba úplná alebo čiastočná podpora návrhov jedného z účastníkov konania. Vedľajší účastník konania nemá rovnaké procesné práva ako účastník konania...“. Navyše podľa článku 129 ods. 2 toho istého poriadku platí, že „vedľajšie účasti má vo vzťahu k hlavnému konaniu vedľajšiu povahu“. Okrem toho je účelom článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ priznať aktívnu legitímáciu jednotlivcom, aby mohli podať žalobu o neplatnosť.

46. Odlišné znenie článku 215 ods. 1 ZFEÚ, ktorý upravuje „čiastočné alebo úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s *jednou alebo viacerými tretími krajinami*“ a článok 215 ods. 2 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že „[a]k tak ustanovuje rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavy V Zmluvy o Európskej únii, Rada môže v súlade s postupom uvedeným v odseku 1 prijať reštriktívne opatrenia voči *fyzickým alebo právnickým osobám*, skupinám alebo neštátnym subjektom“, dokazuje, že pojem „právnická osoba“, tak ako je použitý v článku 215 ods. 2 ZFEÚ, nezahŕňa štáty, ale štandardné príklady právnických osôb, ako sú obchodné spoločnosti, združenia, únie alebo rôzne iné subjekty. Podľa Slovenskej republiky tak článok 215 ods. 2 ZFEÚ pripúšťa prijatie reštriktívnych opatrení len voči fyzickým osobám, právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom, ale nie priamo voči tretím štátom.

47. Navyše článok 275 ZFEÚ obmedzuje právomoc Súdneho dvora Európskej únie (nad rámec právomoci monitorovať dodržiavanie článku 40 ZEÚ) rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám. Nie je daný žiadny dôvod na výklad pojmu „právnická osoba“, ako je uvedený v kontexte reštriktívnych opatrení v článku 215 ods. 2 ZFEÚ, ktorý by sa líšil od výkladu tohto pojmu v článku 275 druhom odseku ZFEÚ.

48. Slovenská republika napokon uvádza, že keby zvrchované tretie štáty mohli napádať akty orgánov Únie prostredníctvom žaloby o neplatnosť, bola by tým Európska únia voči svojim medzinárodným partnerom znevýhodnená, čo by Európsku úniu neprímerane obmedzovalo pri vykonávaní jej politik a medzinárodných vzťahov.

49. Holandské kráľovstvo sa domnieva, že odvolateľku možno považovať za „právnickú osobu“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Tretie štáty, ktoré majú predovšetkým podľa medzinárodného práva právnú subjektivitu, možno považovať za právnické osoby v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Postavenie takého tretieho štátu, ako je odvolateľka, však nemožno nikdy stavať na roveň inštitúcií Únie alebo členských štátov. Aktívna legitímácia tretieho štátu by teda mala byť posudzovaná podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ a tam stanovených podmienok prípustnosti. Holandské kráľovstvo sa však domnieva, že odvolateľka tieto podmienky nespĺňa vzhľadom na to, že predmetné reštriktívne opatrenia nie sú určené odvolateľke, ale konkrétnym identifikovaným fyzickým a právnickým osobám z Venezuely a Európskej únie, a navyše sa odvolateľky priamo nedotýkajú.

50. Švédске kráľovstvo sa domnieva, že tretí štát nie je právnickou osobou podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Podľa článku 275 ZFEÚ Súdny dvor nemá právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky ani pokiaľ ide o akty

prijaté na ich základe. Súdny dvor však má právomoc dohliadať na dodržiavanie článku 40 ZEÚ a rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 ZEÚ. To sa odráža aj v článku 24 ods. 1 ZEÚ. Skutočnosť, že existuje súvislosť medzi individuálnou povahou reštriktívnych opatrení a prístupom na súd Únie, ako vyplýva z článku 275 ZFEÚ a článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, vyplýva aj z judikatúry Súdneho dvora.³⁸ Článok 215 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že Rada môže prijať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám a skupinám alebo neštátnym subjektom, ak tak ustanovuje rozhodnutie prijaté podľa hlavy V kapitoly 2 ZEÚ. Zo znenia tohto ustanovenia teda vyplýva, že reštriktívne opatrenia podľa článku 215 ods. 2 ZFEÚ, ktoré môžu podliehať preskúmaniu Súdneho dvora, nemôžu byť prijímané voči štátom.

51. Spolková republika Nemecko sa domnieva, že tretí štát je „právnickou osobou“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ a môže na jeho základe podať žalobu, ak je predmetným aktom priamo a osobne dotknutý. V prípade tretích štátov je možné toto ich postavenie vyvodiť zo všeobecného medzinárodného práva, ktoré priznáva každému štátu uznanému spoločenstvom štátov štatút právneho subjektu. Tretí štát má však právo podať žalobu len vtedy, ak sú splnené ostatné podmienky stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ.³⁹

52. Spolková republika Nemecko sa domnieva, že zásada účinnej súdnej ochrany, v ktorej svetle musia byť podmienky prípustnosti stanovené v článku 263 ZFEÚ vykladané, si vyžaduje, aby možnosť účinného predloženia veci na súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií Únie podľa článku 263 prvého odseku ZFEÚ bola daná k dispozícii aj tretím štátom. Je pravda, že tretie štáty nie sú v zásade právnymi subjektmi viazanými právom Únie. No takéto reštriktívne opatrenia, ako sú sporné opatrenia vo veci samej, môžu mať vo vzťahu k tretím štátom konkrétne faktické účinky. Odmietnutie kvalifikovať tretie štáty ako „právnické osoby“ podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ by znamenalo jednoznačné odopretie účinnej súdnej ochrany a do istej miery by predstavovalo nejednotnosť v prístupe, pokiaľ ide o aktívnu legitimáciu fyzických a právnických osôb súkromného práva z tretích štátov podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, ktorú Súdny dvor priznáva aj skupinám osôb, ktoré v dotknutom treťom štáte nepoživajú žiadne alebo len obmedzené právne uznanie. Bolo by teda zrejme neprijateľné, prinajmenšom z dôvodov rovnosti prostriedkov v procesných veciach, aby „organizácie bez právneho uznania“ usadené v treťom štáte, ako je západosaharský front oslobodenia „POLISARIO“ alebo srílanské „LTTE“, mali aktívnu legitimáciu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, zatiaľ čo príslušné štáty ako ich protistrany nie.

53. Komisia sa domnieva, že vo vzťahu k pojmu „právnická osoba“ nie je možné na základe gramatického výkladu ani analýzy kontextu článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ vyvodiť žiadny jednoznačný záver.

54. Ak by bol prijatý teleologický výklad článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ založený na zásade rovnosti štátov, potom konania tretích štátov nespádajú pod právomoc Európskej únie, pokiaľ sa týkajú vzťahov s Európskou úniou, ktoré sú upravené medzinárodným právom (*acta iure*

³⁸ Pozri napríklad rozsudok Všeobecného súdu zo 16. júla 2014, National Iranian Oil Company/Rada (T-578/12, neuvverejnený, EU:T:2014:678, bod 36), a rozsudky Súdneho dvora z 28. novembra 2013, Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, bod 50); z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 44), a z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 103).

³⁹ Tento výklad je v súlade s predchádzajúcou judikatúrou súdov Únie, ktorá priznáva aktívnu legitimáciu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ najmä miestnym orgánom členských štátov. Pozri rozsudok z 15. júna 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisia (T-288/97, EU:T:1999:125, bod 41 a nasl.).

imperii). Tretie štáty preto možno považovať za „právnickú osobu“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ iba vtedy, keď konajú *iure gestionis* alebo majú prístup k súdom Únie na základe medzinárodnej dohody s Európskou úniou. Vzhľadom na cieľ sledovaný článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ je tento výklad v súlade so zásadou účinnej súdnej ochrany. Neupiera dotknutému tretiemu štátu prostriedok nápravy, ale vyplýva z neho, že tento prostriedok nápravy je priznaný v rámci príslušnej právomoci. Ak teda tretí štát koná ako zvrchovaný subjekt, musí byť tento prostriedok nápravy priznaný v súlade s medzinárodným právom,⁴⁰ nie právom Únie. Tento prístup je tiež v súlade s článkom 47 Charty, pretože tretiemu štátu by práva vyplývajúce z tejto Charty boli priznané iba vtedy, keď by ho bolo možné kvalifikovať ako toho, „koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené“, to znamená, keď koná ako súkromná osoba. Komisia sa domnieva, že ak by bol tento prístup použitý v tejto veci, nemohla by byť odvolateľka považovaná za „právnickú osobu“, lebo režim reštriktívnych opatrení, dôvody, ktorých sa odvolateľka dovoľáva v snahe dosiahnuť ich zneplatnenie, ako aj vzťah medzi Úniou a odvolateľkou, pokiaľ ide o toto opatrenie, spadajú do oblasti *iure imperii* a musia byť regulované ako záležitosti medzinárodného práva.

55. Komisia sa domnieva, že ak by sa prijal teleologický výklad článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, vedený otvorenosťou právneho poriadku Únie, potom nič nebráni tomu, aby bol článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ vykladaný tak, že v rámci pojmu „právnická osoba“ zahŕňa aj tretie štáty, ak sa tretí štát rozhodne podriadiť sa právomoci súdov Únie.⁴¹

56. Podľa Komisie platí, že ak Únia prijme jednostranný akt, ktorým môžu byť potenciálne dotknuté záujmy tretieho štátu a tento tretí štát sa rozhodne obrátiť sa na súdy Únie na účel súdneho preskúmania namiesto využitia medzinárodných mechanizmov riešenia sporov, nie je dôvod na to, aby súdy Únie zo zásady odmietli v takejto veci rozhodnúť bez toho, aby posúdili, či sú splnené všetky relevantné podmienky prípustnosti. Takému otvorenému výkladu zrejme nestoja v ceste ani ústavné tradície členských štátov: prinajmenšom v niektorých členských štátoch sa môžu tretie štáty obrátiť na vnútroštátne súdy, ktoré môžu následne v tomto kontexte predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, vrátane otázky týkajúcej sa platnosti aktov Únie.

57. Komisia však zdôrazňuje, že dotknutý tretí štát musí splniť podmienky priamej a osobnej dotknutosti.

2. Analýza

58. Z pripomienok predložených Súdnemu dvoru, ktoré som si dovoľil stručne zhrnúť, jasne vyplýva, že v rámci tohto konania o odvolaní otázka aktívnej legitímácie odvolateľky vyvoláva nielen všeobecnú otázku, či pojem „právnická osoba“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ zahŕňa aj tretie štáty, ale vzťahuje sa aj na užšie vymedzenú otázku – ktorá sa spája najmä s konaním týkajúcim sa reštriktívnych opatrení –, a to, či má Súdny dvor okrem iného na základe článku 275 ZFEÚ právomoc rozhodovať o žalobe o neplatnosť reštriktívnych opatrení, ktorá je podaná tretím štátom. Podľa môjho názoru bude najprv vhodné zaoberať sa práve otázkou právomoci Súdného dvora.

⁴⁰ Pozri článok 65 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z 23. mája 1969 (Zbierka dohovorov Organizácie spojených národov, zväzok 1155, s. 331), ktorý odkazuje na článok 33 Charty Organizácie Spojených národov.

⁴¹ Komisia podporuje tento druhý teleologický výklad.

a) Právomoc Súdneho dvora v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky („SZBP“)

59. Vo svojej žalobe podanej na Všeobecnom súde odvolateľka spochybnila niekoľko ustanovení nariadenia 2017/2063. Právnym základom tohto nariadenia je článok 215 ZFEÚ.

60. Podľa ustálenej judikatúry priznáva článok 275 druhý odsek ZFEÚ Súdnemu dvoru právomoc rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí zavádzajúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré prijala Rada na základe ustanovení týkajúcich sa SZBP.⁴² V bode 106 rozsudku z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), Súdny dvor konštatoval, že „právomoc Súdneho dvora nie je žiadnym spôsobom obmedzená, pokiaľ ide o nariadenie prijaté na základe článku 215 ZFEÚ, ktorým sú uplatňované pozície Únie prijaté v rámci SZ[BP]. S prihliadnutím na to, že také nariadenia predstavujú akty Únie, ktoré boli prijaté na základe Zmluvy o FEÚ, majú súde Únie v súlade s právomocami, ktoré sú im zverené podľa Zmluvy, zabezpečiť v zásade úplné preskúmanie ich zákonnosti“.

61. Skutočne nie je daný žiadny dôvod sa v konaní o tomto odvolaní od tohto rozhodnutia odchýliť. Z toho vyplýva, že súde Únie majú právomoc rozhodovať o platnosti reštriktívnych opatrení prijatých na základe článku 215 ZFEÚ za predpokladu, že žalobca spĺňa kritériá stanovené v článku 263 ZFEÚ. Pre tento účel je najprv potrebné určiť, či je odvolateľka právnická osoba v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

62. A práve touto otázkou sa budem teraz zaoberať.

b) Článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ – právnická osoba

1) Precedensy v medzinárodnom práve

63. Otázka výkladu článku 263 ZFEÚ je síce samozrejme záležitosťou práva Únie a riešenie tejto otázky prináleží Súdnemu dvoru, no otázky medzinárodného práva verejného, ktoré v konaní o tomto odvolaní vznikli, sú významné a majú na túto otázku určitý vplyv.

64. Zvrchované štáty ako Venezuela, ktoré sú uznané spoločenstvom národov, majú právnu subjektivitu a z hľadiska medzinárodného práva sú považované za právnické osoby. Neodmysliteľnou súčasťou tohto zvrchovaného postavenia teda je, že tieto štáty majú aktívnu aj pasívnu legitimáciu. Táto zásada však neplatí v určitých ohľadoch bezvýhradne, pretože môžu nastať okolnosti, kedy sa zvrchovaný štát môže, pokiaľ ide o platnosť úradných úkonov majúcich účinky na jeho území, buď dovoliť zvrchovanej imunity ako prostriedku úplnej obrany, alebo sa odvolávať na doktrínu „Act of State“.

65. Podstatou argumentácie Rady je, že zásada imunity štátov podľa medzinárodného práva verejného (vrátane súvisiacich doktrín, ako je doktrína „Act of State“) bráni tomu, aby boli na súdoch Únie tretími štátmi podávané žaloby tohto druhu. Ja sa však domnievam, že zavedenou štátnou praxou je, že v súlade s tradičnými zásadami zdvorilosti priznanými všetkým zvrchovaným štátom je týmto štátom, až na prípady skutočného nepriateľstva, povolené podávať žaloby na súdoch iného zvrchovaného štátu.

⁴² Pozri z nedávneho obdobia rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 27 a tam citovaná judikatúra).

66. Táto otázka síce ešte nebola priamo predmetom posudzovania zo strany Súdneho dvora, takže je nutné sa ňou zaoberať takmer z hľadiska základných zásad, no za smerodajnú možno považovať nasledujúcu tézu relevantnej praxe medzinárodného práva, ktorá je uvedená v rozsudku US Supreme Court (Najvyšší súd Spojených štátov) vo veci *Banco Nacional de Cuba v Sabbatino*⁴³: „Na základe zásad zdvorilosti, ktorými sa riadia vzťahy tejto krajiny s inými národmi, majú zvrchované štáty právo podať žalobu na súd Spojených štátov... Hoci je zdvorilosť často spájaná s existenciou priateľských vzťahov medzi štátmi, bola výsada aktívnej legitímácie odopretá len štátom, ktoré boli so Spojenými štátmi vo vojne... alebo štátom, ktoré nie sú touto krajinou uznávané...“⁴⁴.

67. V uvedenej veci US Supreme Court rozhodol, že Kubánska republika je oprávnená podávať žaloby na federálnych súdoch Spojených štátov, a to napriek napätému vzťahu medzi oboma krajinami.

68. V zásade je teda zjavné, a to aj pri posudzovaní odvolávajúcim sa výlučne na zásady medzinárodného práva verejného, že odvolateľka je právnická osoba v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Podľa môjho názoru sa nemožno na účel obmedzenia aktívnej legitímácie odvolateľky pred súdmi Únie odvolávať na zásadu imunity štátov, keď nejde o situáciu, kedy je žaloba podávaná *proti* odvolateľke, ale naopak o situáciu, kedy túto žalobu podáva práve odvolateľka. Doktrína imunity štátov, ktorá slúži ako štít alebo ako prekážka brániaca žalobe,⁴⁵ bola Medzinárodným súdnym dvorom zopakovaná v rozhodnutí vo veci súdnej imunity štátu (Nemecko v. Taliansko – Grécko vedľajší účastník)⁴⁶. V rozsudku uvedenej veci Medzinárodný súdny dvor konštatoval, že medzinárodné obyčajové právo aj naďalej vyžaduje, aby bola štátu priznaná imunita v konaní vedenom s ohľadom na porušenia, ktorých sa ozbrojené sily a iné orgány tohto štátu údajne dopustili na území iného štátu v priebehu ozbrojeného konfliktu.⁴⁷

69. Takisto sa nedomnievam, že by v tomto prípade bolo v skutočnosti nápomocné nedávne rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Demokratická republika Kongo v. Belgicko* (ESLP, 29. októbra 2020, CE:EDLP:2020:1006DEC001655419). V uvedenej veci ESLP rozhodol, že žaloba, ktorú na tento súd podala Demokratická republika Kongo, je neprípustná. Toto rozhodnutie však vychádzalo zo špecifického znenia a obsahu článkov 33⁴⁸ a 34⁴⁹ EDLP. Je zjavné, že systém EDLP je špecifický a unikátny, jeho účelom je umožniť podávanie sťažností buď zo strany jednotlivcov (vrátane právnických osôb) proti zmluvným štátom, alebo jedným zmluvným štátom proti inému zmluvnému štátu. A práve na základe týchto skutočností teda ESLP

⁴³ 376 US 398 (1964).

⁴⁴ 368 US 398 (1964) na strane 408 – 409, per Harlan, J. (poznámky pod čiarou vynechané).

⁴⁵ A ktorá má preto povahu prostriedku obrany. Pokiaľ ide o prehľad rozlišovania medzi aktmi štátu uskutočňovanými *iure imperii* a aktmi uskutočňovanými *iure gestionis*, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci *Supreme Site Services* a i. (C-186/19, EU:C:2020:252, body 59 až 63).

⁴⁶ [2012] ICJ zberka, 99.

⁴⁷ V tejto veci bol Medzinárodný súdny dvor toho názoru, že imunita štátov vo vzťahu k *acta iure imperii* sa vzťahuje aj na občianskoprávne konania týkajúce sa predmetných aktov.

⁴⁸ Článok 33 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) s názvom „Medzištátne spory“ stanovuje, že „každá Vysoká zmluvná strana môže predložiť súdu na preskúmanie každé porušenie ustanovení dohovoru a jeho protokolov, za ktoré podľa jej názoru nesie zodpovednosť iná Vysoká zmluvná strana“.

⁴⁹ Článok 34 EDLP s názvom „Individuálne sťažnosti“ stanovuje, že „súd môže prijímať sťažnosti podané ktorýmkoľvek jednotlivcom, mimovládnu organizáciou alebo skupinou osôb, ktoré sa považujú za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi jednou z Vysokých zmluvných strán“.

rozhodol, že žalobu na ESLP môžu podať iba vysoké zmluvné strany, súkromné osoby, skupiny osôb alebo mimovládne organizácie. Vzhľadom na to, že Demokratická republika Kongo do žiadnej z týchto kategórií nespádala, bola žaloba vyhlásená za neprípustnú.⁵⁰

70. V tomto ohľade však nemožno vykonávať žiadne skutočné porovnanie so sústavou súdov Únie vytvorenou Zmluvami. Po prvé znenie a kontext článku 263 ZFEÚ sú odlišné a menej kogentné, než je to v prípade Dohovoru. Článok 263 ZFEÚ vo štvrtom odseku jasne stanovuje, že žalobu môže podať právnická osoba, pričom toto právo je obmedzené iba podmienkou, že táto osoba musí byť napríklad „priamo a osobne dotknutá“ spôsobom, ktorý toto ustanovenie vyžaduje. Zásadné však je, že článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ nerozlišuje medzi rôznymi druhmi právnických osôb. Vzhľadom na to, že odvolateľka má právnu subjektivitu na základe svojho postavenia zvrchovaného štátu, musí byť považovaná za právnickú osobu v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

71. Po druhé reštriktívne opatrenia, ktoré sú predmetom sporu v tomto konaní, odrážajú nielen skutočnosť, že sa členské štáty rozhodli zlúčiť prostredníctvom Únie svoju vlastnú zvrchovanú moc do tohto inštitútu zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ale tiež, že Zmluvy Rade priznali výslovnú právomoc prijímať opatrenia tohto druhu ako kolektívny nástroj zastupujúci vôľu členských štátov. Súdny dvor opakovane uviedol, že právo Únie bude vo vhodných prípadoch využívať zavedené zásady a prax medzinárodného práva verejného ako návod.⁵¹ To všetko znamená, že prinajmenšom v tomto kontexte považujem za vhodné, aby bol výklad článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ vykonávaný s prihliadnutím na prax medzinárodného práva verejného, pokiaľ ide o zmysel slov „právnická osoba“, pričom samozrejme pripúšťam, že tieto slová majú na úrovni práva Únie autonómny význam, ktorý v konečnom dôsledku prináleží určiť Súdnemu dvoru.

72. Za týchto okolností je teda na mieste, aby súdy Únie zohľadňovali zavedenú prax medzinárodného práva verejného a súvisiacu zásadu vzájomnej ústretovosti medzi súdmi, ktorú by rešpektovali aj jednotlivé súdy členských štátov v prípade, že by reštriktívne opatrenia tohto druhu prijali samy tieto členské štáty. Táto prax a táto zásada preto vyžadujú, aby na súdoch Únie mohli byť podávané žaloby inými zvrchovanými štátmi v postavení právnických osôb.

2) Existujúce precedensy na súdoch Únie

73. Článok 19 ods. 3 písm. a) ZEÚ stanovuje, že Súdny dvor Európskej únie v súlade so Zmluvami rozhoduje o žalobách podaných členským štátom, inštitúciou alebo fyzickou osobou, alebo právnickou osobou. Žalobcovia, ktorí majú aktívnu legitimáciu na podanie žaloby na Súdny dvor, sú preto uvedení v tomto ustanovení.⁵² Pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti určitých aktov – označované ako žaloby o neplatnosť⁵³ – tak okrem žalôb, ktoré môžu podať členské štáty

⁵⁰ Podotýkam, že pravidlá týkajúce sa aktívnej legitimácie podľa Dohovoru sú trochu menej „veľkorysé“ ako pravidlá podľa ZFEÚ. Kým miestne alebo regionálne orgány disponujúce právnu subjektivitou podľa vnútroštátneho práva môžu podať žalobu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, ak spĺňajú najmä podmienky priamej a osobnej dotknutosti, Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozhodnutí Kongo v. Belgicko (ESLP, 29. októbra 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) zopakoval, že vnútroštátne orgány vykonávajúce verejné funkcie nie sú oprávnené obrátiť sa na Súd so sťažnosťou na základe článku 34 Dohovoru.

⁵¹ Pozri napríklad rozsudky z 27. februára 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 47), a z 12. novembra 2019, Organisation juive européenne and Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, bod 48). Pozri tiež v tomto zmysle MASSON, A., STERCK, J.: The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law. In: PETRLÍK, D., BOBEK, M., PASSER, J. M., MASSON, A. (eds): *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*. Bruylant: Brusel, 2020.

⁵² Okrem prejudiciálnych rozhodnutí uvedených v článku 19 ods. 3 písm. a) ZEÚ môže Súdny dvor Európskej únie rozhodovať na základe článku 19 ods. 3 písm. c) ZEÚ aj v iných prípadoch ustanovených Zmluvami.

⁵³ Pozri článok 264 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že ak je žaloba opodstatnená, Súdny dvor Európskej únie vyhlási napadnutý akt za neplatný.

a inštitúcie Únie⁵⁴ uvedené v článku 263 druhom a treťom odseku ZFEÚ, článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ stanovuje, že akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za určitých podmienok podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.

74. Článok 19 ods. 3 písm. a) ZEÚ ani článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ neobsahujú definíciu pojmu „právnická osoba“. Takúto definíciu navyše neposkytuje ani žiadne iné ustanovenie danej Zmluvy, a napokon ani Zmluva o Európskej únii.⁵⁵ Pojem, ktorý neobsahuje žiadny odkaz na vnútroštátny právny poriadok, musí byť považovaný za *samostatný pojem* práva Únie.⁵⁶

75. Súdny dvor doteraz nerozhodoval výslovne o otázke, či môže byť tretí štát považovaný za „právnickú osobu“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Naproti tomu Všeobecný súd vo svojom uznesení z 10. septembra 2020, Kambodža a CRF/Komisia (T-246/19, EU:T:2020:415, bod 51), uviedol, že výraz „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba“ uvedený v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ musí byť chápaný tak, že zahŕňa aj štáty, ktoré nie sú členmi Únie, ako je v danej veci Kambodžské kráľovstvo.⁵⁷ Predtým v rozsudku z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-257/04, EU:T:2009:182, body 51 a 52), Všeobecný súd⁵⁸ uviedol, že Poľská republika, ktorá v danom čase⁵⁹ nebola členským štátom, mala aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o neplatnosť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.⁶⁰

76. Napriek neexistencii rozhodnutia Súdneho dvora, ktoré by sa touto otázkou priamo zaoberalo, však existuje rad skorších judikátov, ktoré nasvedčujú tomu, že predmetné ustanovenia sú dostatočne široké na to, aby zahŕňali aj žaloby o neplatnosť podané tretími štátmi.

⁵⁴ Členské štáty, Európsky parlament, Rada a Komisia sú niekedy nazývaní „privilegovaní“ žalobcovia, lebo majú aktívnu legitímáciu bez nutnosti preukazovať právny záujem na konaní. Pozri článok 263 druhý odsek ZFEÚ. Dvor audítorov, Európska centrálna banka a Výbor regiónov sú „polo-privilegovaní“ žalobcovia, lebo majú aktívnu legitímáciu na účely ochrany svojich práv. Pozri článok 263 tretí odsek ZFEÚ.

⁵⁵ Pozri napríklad články 7, 40 a 42 ZEÚ a články 75, 215 ods. 2 a 275 ZFEÚ. Pozri tiež napríklad článok 15 ods. 3 ZFEÚ, ktorý odkazuje na „právnick[ú] osob[ú] s bydliskom alebo zapísaným sídlom v členskom štáte“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Táto dodatočná výhrada alebo obmedzenie doplnené do tohto ustanovenia – ktoré nie prevzaté do článku 267 ZFEÚ – by naznačovalo, že výraz „právnická osoba“ je veľmi extenzívny.

⁵⁶ Pozri analogicky rozsudok z 3. septembra 2014, Deckmyn a Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, body 14 a 15). V bode 10 rozsudku z 28. októbra 1982, Groupement des Agences de voyages/Komisia (135/81, EU:C:1982:371) totiž Súdny dvor spresnil, že pojem „právnická osoba“ uvedený v článku 263 ZFEÚ nevyhnutne nemá rovnaký význam, aký má podľa právnych systémov členských štátov.

⁵⁷ V tejto veci Všeobecný súd pripomenul, že cieľom článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ je priznať primeranú súdnu ochranu všetkým osobám, či fyzickým, alebo právnickým, ktoré sú priamo a osobne dotknuté aktmi inštitúcií Únie. Všeobecný súd konštatoval, že hoci sa tretie štáty nemôžu dožadovať takéhoto postavenia v súdnom konaní, aké majú v systéme Únie členské štáty, majú však aspoň rovnaké možnosti začať konanie pred súdom, ktoré tento systém priznáva právnickým osobám. Pokiaľ má teda entita právnu subjektivitu, môže v zásade podať žalobu o neplatnosť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

⁵⁸ Všeobecný súd citoval návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Póiares Maduro vo veci Poľsko/Rada (C-273/04, EU:C:2007:361, bod 41). V tomto bode generálny advokát Póiares Maduro uviedol, že vzhľadom na to, že Poľská republika má na základe svojho vnútroštátneho práva právnu subjektivitu a medzinárodné právo jej rovnako ako každému štátu priznáva medzinárodnoprávnu subjektivitu, mala procesnú spôsobilosť na to, aby Súdnemu dvoru predložila na preskúmanie akt, ktorý nepriaznivo zasiahol do jej práv na základe článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ pod podmienkou, že boli splnené kritériá priamej a osobnej dotknutosti, a aby sa zamedzilo premene predmetného práva podať žalobu na akési *actio popularis*. V konečnom dôsledku je možné z návrhov generálneho advokáta Póiares Madura vyvodiť, že vzhľadom na to, že bol toho presvedčenia, že lehota na napadnutie predmetného aktu plynula od dátumu nadobudnutia platnosti Zmluvy o pristúpení, mala Poľská republika aktívnu legitímáciu na podanie žaloby ako členský štát, a teda ako privilegovaný žalobca, v súlade s článkom 263 druhým odsekom ZFEÚ. V rozsudku z 23. októbra 2007, Poľsko/Rada (C-273/04, EU:C:2007:622), Súdny dvor napriek námietke neprípustnosti vznesenej Radou neskúmal aktívnu legitímáciu Poľskej republiky, ale obmedzil sa na rozhodnutie vo veci samej.

⁵⁹ Ktorá, a to je podľa Všeobecného súdu kľúčové, predchádzala vstupu Poľskej republiky do Únie v máji 2004.

⁶⁰ Pozri tiež uznesenie z 10. júna 2009, Poľsko/Komisia (T-258/04, neuvverejnené, EU:T:2009:183, body 60 a 61). V tomto uznesení Všeobecný súd rozhodol, že predtým, než sa Poľská republika stala členským štátom, mala aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o neplatnosť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, a to proti aktu, ktorý sa jej priamo a osobne týkal. Rozhodol však, že táto žaloba bola oneskorená. Na základe podaného odvolania Súdny dvor v rozsudku z 26. júna 2012, Poľsko/Komisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386), zrušil uznesenie Všeobecného súdu o neprípustnosti, keď rozhodol, že Poľská republika má v prejednávanej veci aktívnu legitímáciu ako členský štát.

77. Zrejme najpresvedčivejším precedensom Súdneho dvora o tejto záležitosti je jeho uznesenie zo 14. júla 2005, Švajčiarsko/Komisia (C-70/04, neuverejnené, EU:C:2005:468), v ktorom Súdny dvor posudzoval otázku, či Súdny dvor alebo Všeobecný súd majú právomoc rozhodovať o žalobe o neplatnosť podanej Švajčiarskou konfederáciou.⁶¹ Súdny dvor rozhodol, že Švajčiarska konfederácia je oprávnená takúto žalobu podať bez ohľadu na to, či k tomu došlo na základe dohody medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave (keď na účely tejto dohody má Švajčiarska konfederácia rovnaký status ako členské štáty na účely článku 263 druhého odseku ZFEÚ⁶²) alebo či je Švajčiarska konfederácia nezávisle „právnická osoba“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.⁶³ Aspoň z jedného výkladu tohto uznesenia teda vyplýva, že Súdny dvor implicitne vyvodil, že Švajčiarska konfederácia je prinajmenšom „právnická osoba“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

78. Pri prijímaní tohto stanoviska však Súdny dvor výslovne odkázal na konkrétny kontext danej veci spočívajúci v existencii predmetnej dohody. Tento kontext nepochybne v prejednávanej veci, v ktorej ide o reštriktívne opatrenia, nie dvojstrannú dohodu, chýba. Súdny dvor však v rozsudku z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), pripustil, že Kurdistan Workers' Party (Strana pracovníkov Kurdistanu) (PKK), organizácia *bez právnej subjektivity*, musí byť oprávnená na podanie žaloby proti reštriktívnym opatreniam, ktoré jej boli uložené. Súdny dvor rozhodol, že ak sa normotvorca Spoločenstva domnieval, že PKK *naďalej existuje dostatočne na to, aby bola predmetom reštriktívnych opatrení*, na základe konzistentnosti a spravodlivosti je potrebné uznať, že tento subjekt naďalej existuje dostatočne na napadnutie týchto opatrení. Podľa Súdneho dvora by mal akýkoľvek iný záver za následok, že by tieto opatrenia mohli byť vydané proti konkrétnej organizácii bez toho, aby táto organizácia mohla proti nim podať žalobu.

79. Tento rozsudok je obzvlášť zaujímavý z dôvodu, že podľa všetkého naznačuje, že aby bol určitý subjekt aktívne legitimovaný na podanie žaloby proti reštriktívnym opatreniam na základe článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, nie je striktne vyžadované splnenie požiadavky jeho kvalifikácie ako „fyzickej alebo právnickej osoby“. Bolo by teda možné tvrdiť, že taký subjekt, ako je odvolateľka, ak bude schopný preukázať okrem iného, že je reštriktívnymi opatreniami priamo a osobne dotknutý, musí mať prístup na súd Únie na účel ochrany svojich práv, a to bez ohľadu na svoju právnu kvalifikáciu v rámci vnútroštátneho, medzinárodného práva, alebo dokonca práva Únie.

80. Navyše podľa článku 40 druhého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže každá *osoba* vstúpiť do konania pred súdmi Únie, ak táto *osoba* môže preukázať záujem na rozhodnutí veci prejednávanej jedným z týchto súdov.⁶⁴ Predmetné ustanovenie síce neobsahuje pojem „právnická osoba“, ja však zastávam názor, že pojem „osoba“ nepochybne zahŕňa aj „právnickú osobu“. V uznesení z 23. februára 1983, Chris International Foods/Komisia (91/82 a 200/82,

⁶¹ Táto žaloba bola podaná proti rozhodnutiu Komisie 2004/12/ES z 5. decembra 2003 o konaní týkajúcom sa uplatňovania článku 18 ods. 2 prvej vety dohody medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave a nariadenia Rady (EHS) č. 2408/92 (Prípady TREN/AMA/11/03 – Nemecké opatrenia týkajúce sa priblíženia k letisku v Zürichu) [oznámené pod číslom K(2003) 4472] (Ú. v. EÚ L 4, 2004, s. 13).

⁶² Hoci to nie je v uznesení uvedené výslovne, vychádzalo by takéto postavenie zo znenia uvedenej dohody.

⁶³ Pozri uznesenie zo 14. júla 2005, Švajčiarsko/Komisia (C-70/04, neuverejnené, EU:C:2005:468, bod 22).

⁶⁴ Analógia s článkom 263 ZFEÚ by sa nemala preceňovať, keďže návrhy obsiahnuté v návrhu na vstup do konania sa musia obmedziť na podporu návrhov niektorého z účastníkov konania a tento návrh nepredstavuje samostatnú žalobu.

EU:C:1983:45), napokon Súdny dvor rozhodol, že Dominické spoločenstvo, tretí štát, môže vstúpiť do konania o žalobe o neplatnosť, pretože preukázalo dostatočný záujem na výsledku konania.⁶⁵

81. Okrem toho sa podľa môjho názoru článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ neobmedzuje na súkromných aktérov alebo jednotlivcov.⁶⁶ Podľa ustálenej judikatúry má na základe článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ miestna alebo regionálna entita v rozsahu, v akom má právnu subjektivitu podľa vnútroštátneho práva, právo podať žalobu proti rozhodnutiam, ktoré sú jej určené, aj proti rozhodnutiam, ktoré hoci sú vydané formou nariadenia alebo rozhodnutia určeného inej osobe, sa jej priamo a osobne týkajú.⁶⁷

82. Ako príklad je možné na tomto mieste uviesť rozsudok z 22. novembra 2001, *Nederlandse Antillen/Rada* (C-452/98, EU:C:2001:623). V uvedenom konaní Holandské Antily tvrdili, že vzhľadom na to, že podľa Ústavy Holandského kráľovstva môžu samostatne obhajovať svoje vlastné záujmy, musia mať teda aktívnu legitimáciu podľa článku 263 druhého odseku ZFEÚ alebo článku 263 tretieho odseku ZFEÚ na účely obrany svojich výsad, a teda nemusia preukázať, že sú aktom priamo a osobne dotknuté. Súdny dvor toto tvrdenie odmietol, keď rozhodol, že právo Holandských Antíl podať žalobu môže byť posudzované len na základe článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ pod podmienkou, že majú právnu subjektivitu podľa holandského práva.

3) Odvolacie konanie

83. Je nesporné, že odvolateľka má právnu subjektivitu a je nepochybne právnickou osobou v zmysle medzinárodného práva. Bola napokon zakladajúcim členom Organizácie spojených národov v roku 1945.

⁶⁵ Naproti tomu pozri uznesenie podpredsedu Súdneho dvora zo 17. mája 2018, *Spojené štáty Americké/Apple Sales International a i.* [C-12/18 P(I), neuvyverejnené, EU:C:2018:330], v ktorom Súdny dvor zamietol odvolanie podané Spojenými štátmi americkými proti uzneseniu Všeobecného súdu z 15. decembra 2017, *Apple Sales International a Apple Operations Europe/Komisia* (T-892/16, neuvyverejnené, EU:T:2017:925), ktorým Všeobecný súd zamietol návrh Spojených štátov amerických na vstup do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov spoločnosti Apple Sales International a Apple Operations Europe vo veci T-892/16, a to výlučne na základe skutočnosti, že Spojené štáty nepreukázali záujem na rozhodnutí veci. Pozri aj bod 14 uznesenia zo 4. júna 2012, *Attey a i./Rada* (T-118/11, T-123/11 a T-124/11, neuvyverejnené, EU:T:2012:270), v ktorom Všeobecný súd uviedol, že bol povolený vstup republiky Pobrežia Slonoviny do tohto konania.

⁶⁶ Na podporu tvrdení, že článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ je obmedzený na súkromných aktérov alebo jednotlivcov, niektorí účastníci v tomto konaní o odvolaní uviedli, že v bode 25 návrhov vo veci *Stichting Woonlinie a i./Komisia* (C-133/12 P, EU:C:2013:336) generálny advokát M. Wathelet uviedol, že v nadväznosti na zmeny článku 230 ES Lisabonskou zmluvou, ako sa teraz odráža v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, „jednotlivec už teda môže podať žalobu o neplatnosť bez nutnosti preukázať osobnú dotknutosť, avšak pod podmienkou, že predmetný akt je regulačným aktom, ktorý sa ho priamo týka a nevyžaduje vykonávacie opatrenia“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Podľa môjho názoru to neznamená, že článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ jednoducho priznáva súkromným aktérom aktívnu legitimáciu. Túto pasáž nemožno vytrhávať z kontextu a vykladať ju izolovane. Odvolateľkami v uvedenej veci boli spoločnosti pôsobiace v oblasti bývania, a teda súkromní aktéri, hoci so sociálnou funkciou. Pozri aj bod 90 návrhov generálnej advokátky Kokott vo veci *Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), podľa ktorého „tvorca Zmluvy sa totiž po intenzívnejšom preskúmaní celej problematiky na Európskom konvente rozhodol, že v záujme posilnenia právnej ochrany *jednotlivcov* voči všeobecne záväzným právnym aktom Únie neprepracuje kritérium osobnej dotknutosti, ale namiesto toho do článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ zahrnie úplne nové, tretie právo podať žalobu... právo fyzických a právnických osôb podať žalobu voči regulačným aktom, ktoré sa ich priamo týkajú a ktoré nevyžadujú žiadne vykonávacie opatrenia“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Je však nutné podotknúť, že v bode 22 svojich návrhov generálna advokátka Kokott uviedla, že „všetci účastníci tohto konania sa zhodujú v tom, že článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ bolo rozšírené právo fyzických a *právnických osôb* podať žalobu“. Posudzovanou otázkou bol rozsah tohto rozšírenia. Navrhovateľmi v tejto veci boli opäť súkromní aktéri, a to Inuit Tapiriit Kanatami, organizácia zastupujúca záujmy kanadských Inuitov, a rad ďalších účastníkov, najmä výrobcov a obchodníkov s výrobkami z tuleňov. V každom prípade nevidím relevantnosť zmien zavedených Lisabonskou zmluvou vo vzťahu k okolnostiam tohto konania o odvolaní, lebo pojem „právnická osoba“ uvedený v článku 263 ZFEÚ existuje – a zrejme nebol zmenený – od nadobudnutia platnosti Rímskej zmluvy v roku 1953 (pozri článok 173 EHS).

⁶⁷ Rozsudok z 22. marca 2007, *Regione Siciliana/Komisia* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, bod 29). Pozri tiež rozsudok z 10. apríla 2003, *Komisia/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, bod 59).

84. Už som síce uviedol, že Súdny dvor sa k tejto otázke nikdy priamo nevyjadril, no existujúca judikatúra Všeobecného súdu a Súdneho dvora o aktívnej legitímácii nasvedčuje tomu, že odvolateľka je „právnická osoba“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Ako uviedol Všeobecný súd vo svojom uznesení z 10. septembra 2020, Kambodža a CRF/Komisia (T-246/19, EU:T:2020:415, bod 46), ustanovenia článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ musia byť predmetom teleologického výkladu⁶⁸ a vylúčenie tretích štátov zo súdnej ochrany priznanej podľa tohto článku by bolo v rozpore s jeho cieľom.

85. Navyše rešpektovanie právneho štátu a zásady účinnej súdnej ochrany⁶⁹ taktiež hovorí v prospech záveru, že odvolateľka je právnická osoba v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Ako vyplýva napríklad z článku 2 ZEÚ, právny štát je jednou zo základných hodnôt Európskej únie. Okrem toho, aj keď článok 47 Charty nemôže zveriť Súdnemu dvoru žiadnu právomoc, toto ustanovenie, ktoré predstavuje opätovné potvrdenie zásady účinnej súdnej ochrany, v prvom odseku vyžaduje, aby *každý*, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, mal za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom. Samotná existencia účinného súdneho preskúmania slúžiaceho na zabezpečenie dodržiavania ustanovení práva Únie je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu.⁷⁰

86. Napriek argumentácii predloženej určitými účastníkmi konania, a najmä Radou, sa nedomnievam, že uznanie tretieho štátu ako právnickej osoby v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ by Úniu znevýhodnilo voči jej medzinárodným partnerom a obmedzilo ju tak pri vykonávaní jej vnútorných politik a medzinárodných vzťahov. V tejto súvislosti Rada zdôrazňuje, že ide o neexistenciu recipročného prístupu k súdom tretích štátov, ktoré neumožňujú, aby boli spochybnené zvrchované rozhodnutia týkajúce sa ich medzinárodných vzťahov, obchodu alebo hospodárskych politik.

87. Už som sa zaoberal otázkou praxe štátov v medzinárodnom práve, takže som toho názoru, že obavy Rady týkajúce sa neexistencie vzájomnosti nie sú v danej miere na mieste. V každom prípade sú spravodlivosť, rovnosť a účinná súdna ochrana charakteristickými znakmi demokratickej tradície, ktorá je základným a podstatným rysom, ktorým sa vyznačuje všetkých 27 členských štátov, rovnako ako Únia. Ak by aj Únia alebo jej jednotlivé členské štáty nemohli podávať žaloby na žiadnom z venezuelských súdov (či súdov ktoréhokoľvek iného tretieho štátu), bola by to vec tohto štátu. Nič by to však nemohlo zmeniť na povinnostiach Únie dbať na to, aby zachovávala najvyššie demokratické štandardy, rešpektovala právny štát a zabezpečovala rozhodovanie v rámci nezávislej súdnej moci. Z toho vyplýva, že rešpektovanie právneho štátu a zásady účinnej súdnej ochrany sa nezakladá na akomkoľvek ponímaní pojmu vzájomnosť, a nemožno ich vymieňať ani z nich ustupovať v rámci diplomatickej komunikácie či viazať ich na splnenie vzájomných zmluvných záväzkov.

88. Iba by som dodal, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Rada, možno na skutočnosť, že tretí štát „spochybňuje ustanovenia vnútorného aktu Únie, ktorým sa vykonáva politické rozhodnutie Rady o obmedzení hospodárskych vzťahov s ním“, nazerať iba ako na skutkové tvrdenie. Toto skutkové tvrdenie však nie je nijako relevantné vo vzťahu k právnej otázke, či je odvolateľka oprávnená toto podanie urobiť.

⁶⁸ Všeobecný súd citoval v tomto zmysle rozsudok z 15. júla 1963, Plaumann/Komisia (25/62, EU:C:1963:17, s. 106).

⁶⁹ Zásada účinnej právnej ochrany práv jednotlivcov, ktoré im vyplývajú z práva Únie, na ktorú odkazuje článok 19 ods. 1 druhý odsek ZEÚ, predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie vyplývajúcu z ústavných tradícií členských štátov. Rozsudok z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komerčbanka a i. (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 55). Takáto ochrana je zaručená nepriviligovaným účastníkom konania podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

⁷⁰ Rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 72 a 73).

89. Navyše uznanie toho, že tretí štát je právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, neznamená tento štát povinnosť splniť aj ostatné relevantné kritériá upravujúce otázku aktívnej legitímácie. Ak je napokon tretiemu štátu umožnený za týchto podmienok prístup k súdom Únie, rozhodne tým nie je Únia nijako, vnútorne ani navonok, znevýhodnená, naopak je tým zabezpečené predovšetkým dodržiavanie zásad právneho štátu.

90. Zo všetkých týchto dôvodov sa domnievam, že odvolateľka musí byť napriek svojmu postaveniu tretieho štátu považovaná za „právnickú osobu“ v zmysle článku 263 ZFEÚ.

B. Priama dotknutosť

1. Tvrdenia účastníkov konania

91. Na podporu odvolania uvádza odvolateľka jediný odvolací dôvod, ktorým Všeobecného súdu vytýka, že nesprávne vyložil kritérium priamej dotknutosti stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ vo svetle rozsudku *Almaz-Antey*.

92. Odvolateľka tvrdí, že pri posudzovaní, či je napadnutými ustanoveniami priamo dotknutá, Všeobecný súd nesprávne vychádzal z rozsudku *Almaz-Antey*, ktorého relevantnosť pre túto vec možno len ťažko pochopiť. Tvrdí, že prejednávacia vec, ktorá je prvou svojho druhu v judikatúre Únie, sa naopak týka žaloby podanej vládou tretieho štátu, proti ktorej sú predmetné reštriktívne opatrenia výslovne namierené. Tento dôležitý rys prejednávanej veci, ktorý ju odlišuje od existujúcej judikatúry Súdneho dvora, Všeobecný súd úplne opomenul. V tejto súvislosti odvolateľka pripomína, že pri posudzovaní dosiaľ neriešených otázok týkajúcich sa prípustnosti žaloby o neplatnosť zdôraznil Súdny dvor význam potreby snahy o „vyhnutie sa prehnanému formalizmu, ktorý by znamenal popretie akejkolvek možnosti začať konanie o žalobe o neplatnosť, aj keď dotknutý subjekt bol predmetom reštriktívnych opatrení Spoločenstva“⁷¹. Odvolateľka tvrdí, že otázka, či konala ako hospodársky subjekt aktívny na dotknutých trhoch, nemôže byť považovaná za rozhodujúce kritérium na účel rozhodnutia, či je napadnutými ustanoveniami priamo dotknutá, pretože to nie je to, čo článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ vyžaduje. Podľa odvolateľky je cieľom napadnutých ustanovení zabrániť jej v nákupe výrobkov a služieb. Odvolateľka je teda napadnutými ustanoveniami, z dôvodu ich povahy a obsahu, priamo dotknutá tak z právneho, ako aj zo skutkového hľadiska.

93. Odvolateľka tiež tvrdí, že skutočnosť, že ona sama nie je uvedená v relevantnej prílohe nariadenia 2017/2063 obdobným spôsobom, ako to bolo v prípade žalobcu v rozsudku *Almaz-Antey*, je irelevantná, lebo odvolateľka je výslovne uvedená v napadnutých ustanoveniach. Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenia zakazujú vývoz určitého tovaru a služieb do Venezuely, majú tieto ustanovenia, vzhľadom na ich samotný obsah, významné skutkové a právne účinky na odvolateľku. Odvolateľka sa domnieva, že skutočnosť, že činnosť vykonávaná vládou tretej krajiny nie je *čisto obchodnou činnosťou*, je nepopierateľná. To však nevyklučuje, aby odvolateľka mohla na určitom špecifickom trhu vystupovať aj ako hospodársky subjekt. Okolnosť uvedená v bode 37 napadnutého rozsudku teda nepostačuje ako podklad na vyvodenie záveru, že takýto subjekt nie je napadnutými ustanoveniami priamo dotknutý. Odvolateľka tvrdí, že pri nakupovaní výrobkov a vybavenia, na ktoré sa napadnuté ustanovenia vzťahujú, vykonávala čisto

⁷¹ Rozsudok z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 114).

obchodnú činnosť, pretože na danom relevantnom trhu vystupovala v postavení súkromného účastníka. Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí napadnutý rozsudok, odvolateľka konala ako hospodársky subjekt.

94. Odvolateľka sa domnieva, že jej napadnuté ustanovenia bránia v i) nákupe zbraní, vojenského vybavenia alebo akéhokoľvek iného vybavenia, ktoré by sa mohlo použiť na vnútornú represiu, ako aj zariadení, technológií alebo softvéru určených na použitie pri monitorovaní, a v ii) získavaní finančných, technických alebo iných služieb v súvislosti s vyššie uvedeným vybavením a technológiami. Je teda zrejmé, že napadnuté ustanovenia tým, že sa dotýkajú existujúceho hospodárskeho vzťahu odvolateľky so všetkými relevantnými subjektmi Únie, majú na odvolateľku významný skutkový dopad. Tento dopad navyše rozhodne nie je iba nepriamy. Odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vyložil judikatúru uvedenú v bode 46 napadnutého rozsudku, a teda nezohľadnil zjavnú okolnosť, že napadnuté ustanovenia majú priame faktické dopady na postavenie odvolateľky.

95. Rada tvrdí, že vyjadrenia odvolateľky týkajúce sa troch častí jej jediného odvolacieho dôvodu sa do istej miery prekrývajú. Rada je v podstate toho presvedčená, že tieto tri časti sa točia okolo tej istej otázky, a to, či Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia nariadenia 2017/2063 sa odvolateľky priamo nedotýkajú v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Žiadne iné konkrétne ustanovenia ani zásady práva Únie neboli podľa odvolateľky porušené. Rada sa domnieva, že v rozsahu, v akom sa odvolateľka domáha iba preskúmania dôkazov predložených Všeobecnému súdu, musí byť jej odvolanie zamietnuté ako prekračujúce rámec predmetu odvolania, ktoré sa podľa článku 58 Štatútu Súdneho dvora musí týkať iba právnych otázok.

96. Rada sa domnieva, že toto odvolanie je čiastočne neprípustné a tiež nedôvodné, a musí byť preto zamietnuté.

97. Rada sa domnieva, že odvolateľka neuvádza žiadne konkrétne ustanovenie ani zásadu práva Únie, na základe ktorých by bol Všeobecný súd povinný rozšíriť pojem priamej dotknutosti nad rámec súčasného vymedzenia tohto pojmu v judikatúre súdov Únie. Uvádza, že rozsudok z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada⁷², je v tomto prípade úplne irelevantný. V tomto rozsudku sa Súdny dvor rozhodol adaptovať procesné pravidlá upravujúce prípustnosť žaloby o neplatnosť rozšírením aktívnej legitímácie na organizácie bez právnej subjektivity. Podľa Rady „v tejto veci nejde o právnu subjektivitu, avšak: je nesporné, že odvolateľka je právnickou osobou, a má teda v zásade prístup k súdom Únie, no pod podmienkou splnenia všeobecných podmienok prípustnosti, ktoré podľa Rady v prejednávanej veci splnené nie sú“⁷³.

98. Otázka, či sa napadnuté ustanovenia priamo dotýkajú postavenia odvolateľky, bola Všeobecným súdom zodpovedaná v súlade s ustálenou judikatúrou, teda „v každom jednotlivom prípade s ohľadom na normatívny obsah predmetného právneho aktu Únie“⁷⁴. Na rozdiel od toho, čo tvrdí odvolateľka, tak Všeobecný súd nebol na základe práva Únie povinný posudzovať celkový cieľ dotknutých reštriktívnych opatrení s cieľom určiť, či je odvolateľka napadnutými ustanoveniami priamo dotknutá. Pokiaľ by bol cieľ takéhoto opatrenia použitý ako kritérium na účel posúdenia, či má akt práva Únie priame účinky na právne alebo faktické postavenie tretieho

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ Poznámam, že toto svoje tvrdenie Rada do istej miery poprela svojou neskoršou odpoveďou na otázku Súdneho dvora. Podotýkam však, že Rada vo svojej námietke neprípustnosti vznesenej na Všeobecnom súde uviedla, že odvolateľka nie je fyzickou ani právnickou osobou v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

⁷⁴ Rozsudok z 13. septembra 2018, Gazprom Neft/Rada (T-735/14 a T-799/14, EU:T:2018:548, bod 97).

štátu, by bolo v rozpore s ustálenou judikatúrou súdov Únie, pričom týmto prístupom by tiež došlo k rozšíreniu kategórie potenciálnych žalobcov o akýkoľvek tretí štát, vo vzťahu ku ktorému sa Európska únia rozhodne, v rámci výkonu zahraničnej politiky, pre pozastavenie, obmedzenie alebo úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov. Okrem toho osobám, subjektom alebo orgánom takých tretích štátov, vrátane tých, ktoré by mohli byť považované za odnože štátu, síce môže byť sťažený nákup vybavenia podliehajúceho obmedzeniam vývozu z trhu Únie, je však zjavné, že takéto obmedzenia dotýkajúce sa týchto osôb, subjektov alebo orgánov nemajú žiadny priamy účinok na právne postavenie tretieho štátu ako štátu pri výkone *iure imperii*, to znamená v postavení, v ktorom mala byť odvolateľka, podľa jej názoru, priznaná aktívna legitímácia.

99. Podľa Rady na rozdiel od toho, čo tvrdí odvolateľka, Všeobecný súd nerozhodol, že odvolateľka nie je priamo dotknutá iba na základe skutočnosti, že nebola v napadnutých ustanoveniach dostatočne spomenutá. Všeobecný súd dospel k tomuto záveru skôr na základe celého súboru radu relevantných, spoločne posúdených aspektov, ktoré boli riadne odôvodnené a podoprené relevantnou judikatúrou v bodoch 35 až 48 napadnutého rozsudku. Pokiaľ ide okrem toho konkrétne o odkazy na odvolateľku v napadnutých ustanoveniach, je zjavné, že tieto ustanovenia sa nezaoberajú odvolateľkou priamo. Obsahujú len zákaz určený subjektom Európskej únie, na základe ktorého nesmú mať tieto subjekty hospodárske ani finančné vzťahy s fyzickými alebo právnickými osobami, subjektmi alebo orgánmi (usadenými alebo pôsobiacimi) na území Venezuely. Priama úprava v týchto ustanoveniach sa týka konkrétneho použitia určitého vybavenia týmito osobami alebo subjektmi na území Venezuely „s ohľadom na riziko ďalšieho násilia, neprimeraného používania sily a porušovania alebo nedodržiavania ľudských práv“.

100. Rada sa domnieva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí odvolateľka (v rámci prvého odvolacieho dôvodu), Všeobecný súd plne zohľadnil špecifickú situáciu štátu a analyzoval otázku, či môže byť štát porovnávaný s hospodárskym subjektom pôsobiacim na určitom konkrétnom trhu v zmysle judikatúry súdov Únie. Dospel k záveru, že to možné nie je, keďže štát pri výkone *iure imperii* nie je porovnateľný so súkromným alebo verejným subjektom, ktorého existencia je obmedzená jeho účelom (dotknutou obchodnou činnosťou). Odvolateľka nevysvetľuje, prečo je toho názoru, že Všeobecný súd urobil v tomto smere nesprávny právny záver. Jej argumentácia v tom zmysle, že štát môže vystupovať ako hospodársky subjekt na určitom konkrétnom trhu, je vo vzťahu k analýze Všeobecného súdu irelevantná. Základným dôvodom na účel zavedenia podmienky priamej dotknutosti vo vzťahu k iným subjektom, než sú štáty, je potenciálny vplyv používania reštriktívnych opatrení na ich hospodársku činnosť. Taký vplyv nemožno zistiť vo vzťahu k štátu s ohľadom na „veľmi širokú škálu právomocí“ a rozličné oblasti činnosti, ktoré sú pre štát charakteristické.

101. Rada sa domnieva, že Všeobecný súd správne dospel k záveru, že odvolateľka, ktorá nie je v opatreniach konkrétne uvedená, a nepreukázala, že by pôsobila na trhu dotknutom vývoznými obmedzeniami, nespĺnila požiadavky judikatúry z dôvodov rozvedených v bodoch 37 až 40 napadnutého rozsudku, pričom z tohto dôvodu bol Všeobecný súd nútený odoprieť odvolateľke aktívnu legitímáciu. Ak odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd mal uznať faktické účinky opatrení bez ohľadu na okolnosti, za ktorých boli takéto účinky podľa ustálenej judikatúry považované za dostatočné na založenie aktívnej legitímácie, potom v skutočnosti žiada, aby Súdny dvor stanovil nové pravidlo, podľa ktorého musí byť aktívna legitímácia automaticky priznaná tretím štátom, ktoré chcú spochybníť hospodárske opatrenia prijaté Úniou v rámci jej zahraničnej politiky. Inými slovami, odvolateľka podľa všetkého trvá na vytvorení nového pravidla, ktoré by automaticky zakladalo aktívnu legitímáciu tretích štátov tým, že by im umožňovalo napadnúť opatrenia, ktorými sú vykonávané rozhodnutia prijaté v snahe dosiahnuť legitímne ciele vonkajšej činnosti

Únie, ako sú upravené v článku 21 ZEÚ, a to aj prostredníctvom pozastavenia, obmedzenia alebo úplného prerušenia hospodárskych a finančných vzťahov s jedným alebo viacerými tretími štátmi (článok 215 ods. 1 ZFEÚ).

102. Rada tvrdí, že takéto pravidlo by bolo v rozpore so systémom súdnej ochrany zriadeným Zmluvami na účely zabezpečenia ochrany práv priznaných právom Únie. Zvrchované tretie štáty nemajú na základe Zmlúv Únie žiadne osobitné práva na rovnaké zaobchádzanie alebo slobodný a nepodmienený obchod s hospodárskymi subjektmi Európskej únie. Nemôžu teda z podstaty veci s úspechom tvrdiť, že sú vo svojom právnom postavení dotknuté v dôsledku niektorého opatrenia Únie, ktoré pre ne potenciálne zavádza rozdielne zaobchádzanie (obvykle iba v rámci vybraných odvetví ich činnosti), prípadne aj vo vzťahu k iným tretím štátom, s ktorými má Únia naviazané hospodárske vzťahy, ktoré nechce pozastaviť, obmedziť ani úplne prerušiť. Navyše by vytvorenie určitej právnej cesty *ab novo* Úniu znevýhodnilo voči jej medzinárodným partnerom, ktorých zvrchované rozhodnutia spadajúce do rámca ich hospodárskych politík nemôžu byť pred ich súdmi napadnuté, čo by Úniu neprimerane obmedzilo pri vykonávaní jej politík a medzinárodných vzťahov. To je obzvlášť relevantné v kontexte tohto konania, kde tretí štát napáda ustanovenia vnútorného aktu Únie, ktorým sa vykonáva politické rozhodnutie Rady obmedziť hospodárske vzťahy s týmto štátom.

2. Analýza

103. Podmienka uvedená v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, podľa ktorej fyzická alebo právnická osoba musí byť priamo dotknutá rozhodnutím, ktoré je predmetom žaloby, vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, a to po prvé, aby napadnuté opatrenie priamo ovplyvňovalo právne postavenie jednotlivca, a po druhé, aby jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním neponechávalo žiadnu voľnú úvahu, pričom toto uplatňovanie má mať úplne automatický charakter a má vyplývať výlučne z úpravy Únie, bez toho, aby bolo potrebné použiť ďalšie sprostredkujúce predpisy.⁷⁵

104. Je teda potrebné posúdiť, či Všeobecný súd v tejto veci správne uplatnil predmetné kritériá.

105. Z napadnutého rozsudku jasne vyplýva, že Všeobecný súd posudzoval len prvé z predmetných dvoch kumulatívnych kritérií, a v podstate konštatoval, že právne postavenie odvolateľky nie je napadnutými ustanoveniami priamo dotknuté. Všeobecný súd v bode 30 napadnutého rozsudku podľa môjho názoru správne uviedol, že na určenie toho, či má akt právne účinky, treba vychádzať najmä z jeho predmetu, obsahu, rozsahu a podstaty, ako aj právneho a skutkového kontextu, do ktorého patrí.⁷⁶ Tento postoj, ktorý propaguje holistický a pragmatický prístup pri posudzovaní účinkov určitého aktu a uprednostňuje podstatu pred formou, by mal byť použitý pri posudzovaní účinkov určitého aktu na právne postavenie fyzickej alebo právnickej osoby. Vzhľadom na novosť tejto veci, v ktorej sa zrušenia reštriktívnych opatrení prvýkrát domáha tretí štát, je takýto prístup zvlášť odôvodnený a v súlade s myšlienkou

⁷⁵ Uznesenie z 10. marca 2016, SolarWorld/Komisia (C-142/15 P, neuvverejnené, EU:C:2016:163, bod 22). Pozri tiež rozsudok z 10. septembra 2009, Komisia/Ente per le Ville vesuviane a Ente per le Ville vesuviane/Komisia (C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 45 a tam citovaná judikatúra).

⁷⁶ Hoci sa judikatúra citovaná Všeobecným súdom v bode 30 napadnutého rozsudku týka otázky, či je určitý akt napadnuteľný žalobou a vyvoláva tak (v abstraktnej rovine) právne účinky, domnievam sa, že na posúdenie toho, či je daným aktom priamo dotknuté právne postavenie fyzickej alebo právnickej osoby, možno využiť aj obhajovaný pragmatický prístup. Pokiaľ ide o príklad takéhoto pragmatického prístupu pri posudzovaní otázky priamej dotknutosti, pozri rozsudok z 5. mája 1998, Glencore Grain/Komisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, body 38 až 54), v ktorom Súdny dvor odmietol čisto teoretické predpoklady alebo tvrdenia, ktoré by svedčili proti zisteniu priamej dotknutosti.

vyjadrenou v bode 114 rozsudku PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), v ktorom Súdny dvor obhajoval „zabránenie neúmerne formálnemu prístupu, ktorý by úplne znemožnil podať žalobu o neplatnosť, hoci predmetný subjekt bol predmetom reštriktívnych opatrení“⁷⁷.

106. Hlavné úvahy Všeobecného súdu o priamej dotknutosti možno nájsť v bodoch 31 až 33 napadnutého rozsudku.⁷⁸

107. V bode 31 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že napadnuté ustanovenia obsahujú po prvé zákaz predávať alebo poskytovať akejkolvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele zbrane, vojenské vybavenie, alebo akékoľvek iné vybavenie, ktoré môže byť používané na účely vnútornej represie, ako aj zariadenie, technológiu alebo softvér určené na monitorovanie. Po druhé zahŕňajú zákaz poskytovať týmto istým fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom vo Venezuele finančné alebo technické služby, alebo služby inej povahy v súvislosti s týmto vybavením a technológiou.

108. Všeobecný súd ďalej uviedol, že článok 20 nariadenia 2017/2063 obmedzuje uplatnenie zákazov uvedených v napadnutých ustanoveniach na územie Únie, na fyzické osoby, ktoré sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu, a na právnické osoby zriadené podľa práva jedného z týchto členských štátov, ako aj na právnické osoby, subjekty a orgány v súvislosti s akoukoľvek obchodnou činnosťou, ktorá sa úplne alebo čiastočne vykonáva v Únii, a že napadnuté ustanovenia neukladajú zákaz odvolateľke. Preto podľa Všeobecného súdu môžu mať napadnuté ustanovenia nanajvýš nepriamy vplyv na odvolateľku v rozsahu, v akom zákaz uložený fyzickým osobám, ktoré sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu, a právnickým osobám zriadeným podľa práva jedného z týchto členských štátov, môže mať za následok obmedzenie zdrojov, z ktorých odvolateľka môže získavať predmetné tovary a služby.⁷⁹

109. Nemôžem sa ubrániť myšlienke, že Všeobecným súdom vykonané vyhodnotenie účinkov napadnutých ustanovení na právne postavenie odvolateľky je, pri všetkej úcte, nanajvýš strojené a neprímerane formalistické. Takisto považujem za potrebné podotknúť, že analýza Všeobecného súdu je jednoducho v rozpore so skutočnosťou dotknutých reštriktívnych opatrení. Tieto opatrenia boli zacielené práve na odvolateľku a boli koncipované tak, aby mali vplyv na tento štát. To uvádzam z nasledujúcich dôvodov.

110. Po prvé je zrejmé, a to najmä z článkov 6 a 7 nariadenia 2017/2063, že odkaz v znení „akejkolvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele alebo na použitie vo Venezuele“ v napadnutých ustanoveniach *zahŕňa* venezuelskú vládu, verejné orgány, podniky alebo agentúry alebo akékoľvek osoby či subjekty konajúce v ich mene alebo na ich pokyn. To, že je odvolateľka v napadnutých ustanoveniach konkrétne označená a tieto ustanovenia sú na ňu namierené, jasne vyplýva zo skutočnosti, že v opačnom prípade by nebolo bývalo potrebné výslovne vylučovať alebo zmieňovať textáciu v znení „venezuelská vláda, verejné orgány, podniky alebo agentúry alebo akékoľvek osoby či subjekty konajúce v ich mene alebo na

⁷⁷ Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Skutočnosť, ako uvádza Rada, že rozsudok z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), sa týkal konkrétne otázky aktívnej legitimácie organizácie bez právnej subjektivity, nijako neuberá na potrebu zabrániť prílišnému formalizmu v iných veciach.

⁷⁸ Ďalšie nasledujúce body uvádzajú podľa môjho názoru iba ďalšie dôvody podporujúce záver Všeobecného súdu, podľa ktorého odvolateľka nie je napadnutými ustanoveniami priamo dotknutá.

⁷⁹ Rozlišovanie medzi priamymi a nepriamymi účinkami na právne postavenie určitej osoby bolo tiež posudzované napríklad vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 13. marca 2008, Komisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Y. Bot vo veci Komisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). V tejto veci Súdny dvor rozhodol, že rozhodnutím, ktorým sa ukladajú nové obmedzenia práv osoby, ktorá v čase nadobudnutia týchto práv touto osobou neexistovala a ktoré sťažujú ich výkon, je právne postavenie tejto osoby priamo dotknuté.

ich pokyn“ v článku 6 ods. 2 a článku 7 ods. 1 písm. c) nariadenia 2017/2063.⁸⁰ Zákazy obsiahnuté v napadnutých ustanoveniach teda konkrétne identifikujú a miera na odvolateľku a rôzne subjekty, ktoré reprezentujú štát.⁸¹ Ich cieľom je ďalej zabezpečiť najmä to, aby sama odvolateľka (a rôzne subjekty, ktoré reprezentujú štát)⁸² nezískala určité výrobky a služby od žiadnej osoby špecifikovanej v článku 20 nariadenia 2017/2063.⁸³

111. Vzhľadom na to, že zákazy obsiahnuté v napadnutých ustanoveniach bránia odvolateľke obstaráť si uvedené výrobky a služby od akejkoľvek osoby špecifikovanej v článku 20 nariadenia 2017/2063, je pri všetkej úcte jednoducho strojené a formalistické tvrdiť, že zákaz predaja a dodávok výrobkov a služieb konkrétne menovanej odvolateľke, na ktorú tento zákaz mieri, nemá priamy a vskutku osobný dopad na jej právne postavenie.⁸⁴ K tomu by bolo možné dodať, že tieto opatrenia majú zjavne vplyv na povest' Venezuely ako člena spoločenstva národov: vyplýva z nich, a sú takto aj koncipované – snáď aj z opodstatneného dôvodu –, že záväzok Venezuely zachovávať demokratické hodnoty a tradície je len prázdny sľubom a že tento štát sa musí oveľa viac snažiť, aby si získal plnú dôveru Únie a jej členských štátov, pokiaľ ide o zachovávanie týchto hodnôt.

112. Po druhé, aj keď Všeobecný súd správne načrtol pôsobnosť zákazov obsiahnutých v napadnutých ustanoveniach *ratione loci* a *ratione personae* v súlade s článkom 20 nariadenia 2017/2063, skutočnosť, že sa zákazy vzťahujú na územie Únie a že napadnuté ustanovenia neukladajú odvolateľke zákazy *per se*, neznamená, že sa napadnuté ustanovenia priamo nedotýkajú právneho postavenia odvolateľky.

113. Článok 20 nariadenia 2017/2063 totiž iba spresňuje rozsah právomocí alebo príslušnosti normotvorcu Únie – tak územnej ako aj osobnej – vo vzťahu k reštriktívnym opatreniam prijatým na základe tohto nariadenia. Skutočnosť, že sa nariadenie 2017/2063 sa „neuplatňuje“⁸⁵ na odvolateľku, keďže normotvorca Únie samozrejme nemá nad odvolateľkou priame právomoci, teda nutne neznamená, že reštriktívne opatrenia, ktoré sa použijú napríklad iba na území Únie a zaväzujú občanov členského štátu, sa priamo nedotýkajú právneho postavenia odvolateľky.⁸⁶

⁸⁰ Skutočnosť, že sa napadnuté ustanovenia netýkajú iba fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov vo Venezuele, ale aj konkrétne identifikujú a miera na odvolateľku samotnú aj na subjekty, ktoré ju reprezentujú, nie je príliš prekvapujúca, keďže z bodov 1, 2 a 3 odôvodnenia nariadenia 2017/2063 jasne vyplýva, že toto nariadenie bolo prijaté v súvislosti so stále sa zhoršujúcou situáciou v oblasti demokracie, právneho štátu a ľudských práv vo Venezuele a nutnosťou riešiť okrem iného vnútornú represiu, závažné porušovanie či nedodržiavanie ľudských práv alebo potlačanie občianskej spoločnosti a demokratickej opozície. V tomto ohľade si rovnako ako Rada myslím, že cieľ určitého opatrenia by sám osebe nepostačoval na posúdenie toho, či je právne postavenie tretieho štátu určitým aktom Únie priamo dotknuté. Podľa môjho názoru sú dôležité predovšetkým podmienky a obsah dotknutých opatrení, ktoré v tomto prípade výslovne identifikujú a miera na odvolateľku.

⁸¹ Sama Rada totiž pripúšťa, že subjektom, ktoré reprezentujú odvolateľku ako štát, môže byť sťažená kúpa vybavenia podliehajúceho dotknutým obmedzeniam.

⁸² Ako aj všeobecne všetky ostatné fyzické a právnické osoby, subjekty alebo orgány vo Venezuele. Podľa môjho názoru budú mať napadnuté ustanovenia v rozsahu, v akom obmedzujú možnosť všetkých fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov vo Venezuele, s výnimkou odvolateľky, nakupovať určité výrobky a služby, tiež *nepriamy vplyv* na právne postavenie odvolateľky.

⁸³ Domnievam sa teda, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia v bode 43 napadnutého rozsudku, keď vyhlásil, že dotknuté práva aspoň nepriamo obmedzujú príležitosti odvolateľky v tomto ohľade.

⁸⁴ Takýto strojený prístup, ktorý možno tiež nájsť v bode 43 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd tvrdí, že napadnuté ustanovenia nezakazujú priamo odvolateľke nakupovať a vyvážať zariadenia, na ktoré sa vzťahujú, a získavať dotknuté služby, by tiež napríklad poprel skutočnosť, že právo získavať služby je logickým dôsledkom práva poskytovať služby a obe tieto práva existujú súběžne. Pozri napríklad rozsudok z 31. januára 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a z 1. júla 2010, Dijkman a Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, bod 24).

⁸⁵ Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri textáciu použitú v článku 20 nariadenia 2017/2063.

⁸⁶ Pozri analogicky rozsudky z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 241 až 247), a z 13. septembra 2018, Rosneft a i./Rada (T-715/14, neuvverejnený, EU:T:2018:544, bod 68). Hoci teda môžu mať reštriktívne opatrenia všeobecnú pôsobnosť a ukladať povinnosti abstraktno definovaným osobám a subjektom, neznamená to, že týmito opatreniami nemôžu byť priamo a osobne dotknuté fyzické a právnické osoby v týchto opatreniach menovite určené v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

Akýkoľvek iný záver by znamenal, že by žiadna fyzická ani právnická osoba mimo územia Únie, ktorá nie je štátnym príslušníkom členského štátu alebo nebola založená alebo zriadená podľa zákonov členského štátu, ktorá je uvedená napríklad v prílohách IV a V nariadenia 2017/2063 a ktorej finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje boli zmrazené v súlade s článkom 8 tohto nariadenia alebo podobnými reštriktívnymi opatreniami, by nemala aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o neplatnosť týchto opatrení.⁸⁷

114. Súdny dvor však opakovane konštatoval, že vzhľadom na jeho značný negatívny dosah na slobody a základné práva osoby alebo dotknutého subjektu, každý zápis na zoznam osôb alebo subjektov, ktoré sú predmetom reštriktívnych opatrení, či už je založený na článku 215 ZFEÚ, alebo na článku 291 ods. 2 ZFEÚ, dáva tejto osobe alebo tomuto subjektu tým, že sa javí voči nim ako individuálne rozhodnutie, prístup na súd Únie v súlade s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ.⁸⁸

115. V tomto ohľade by som zdôraznil, že zaradenie osôb alebo subjektov, ktoré sú predmetom reštriktívnych opatrení, na špecifický zoznam má za následok to, že sú tieto osoby alebo subjekty týmito opatreniami *priamo a osobne dotknuté*.⁸⁹ Navyše, hoci zmrazenie finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov určitej osoby môže mať snáď (*quod non*) významnejší dopad na jej právne postavenie ako zákaz predaja určitého tovaru alebo poskytovania niektorých služieb tejto osobe,⁹⁰ je pozoruhodné, že v rozsudku Almaz-Antey Všeobecný súd konštatoval, že sa takýto zákaz priamo dotýka⁹¹ právneho postavenia žalobcu v uvedenej veci.⁹² Všeobecný súd teda v rozsudku Almaz-Antey rozhodol, že vzhľadom na to, že reštriktívne opatrenie v uvedenej veci zakazovalo tak priamy alebo nepriamy predaj, dodávky, prevoz alebo vývoz tovaru a technológie dvojakeho použitia akejkoľvek osobe, subjektu alebo orgánu v Rusku uvedeným na zozname v prílohe IV k tomuto rozhodnutiu štátnymi príslušníkmi členských štátov, alebo z územia členských štátov, ako aj poskytovanie technickej pomoci, sprostredkovateľských služieb, financovania alebo finančnej pomoci súvisiacich s uvedeným tovarom a technológiami akejkoľvek osobe, subjektu alebo orgánu v Rusku uvedeným na zozname v prílohe IV, bola právna situácia žalobcu, ktorý bol menovite uvedený v prílohe IV predmetného rozhodnutia, relevantnými ustanoveniami tohto rozhodnutia priamo dotknutá.⁹³

⁸⁷ Takisto podotýkam, že Rada v námietke neprípustnosti na Všeobecnom súde tvrdila, že vzhľadom na znenie článku 20 nariadenia 2017/2063 nemá toto nariadenie záväzný právny účinok pre odvolateľku ani na jej území, a obmedzuje sa len na územie členských štátov a osoby podliehajúce ich právomoci. Podľa môjho názoru je táto individuálna námietka neprípustnosti neoddeliteľne spätá s otázkou priamej dotknutosti.

⁸⁸ Rozsudok z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 44 a tam citovaná judikatúra).

⁸⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 2005, Yusuf a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (T-306/01, EU:T:2005:331, body 184 až 188), potvrdený Súdny dvorom v rozsudku z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 241).

⁹⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. mája 2013, Abdulrahim/Rada a Komisia (C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 70), a zo 6. júna 2013, Ayadi/Komisia (C-183/12 P, neuvverejnený, EU:C:2013:369, bod 68 a tam citovaná judikatúra).

⁹¹ K otázke osobnej dotknutosti, ktorá bola tiež konštatovaná, pozri body 68 až 72 rozsudku vo veci Almaz-Antey.

⁹² V tejto súvislosti nemožno na účely posúdenia aktívnej legitímácie, a najmä existencie priamej dotknutosti, zmysluplne rozlišovať len na základe intenzity účinku daného aktu na právne postavenie danej osoby. Podľa môjho názoru stačí, ak je takýto účinok priamy a možno ho v skutočnosti zistiť.

⁹³ Pozri body 63 a 64 rozsudku vo veci Almaz-Antey, ktoré sa priamo týkajú otázky priamej dotknutosti.

116. Všeobecný súd tak v rozsudku Almaz-Antey odmietol tvrdenie Rady, že právne postavenie žalobcu v uvedenej veci nebolo dotknuté, pretože predmetné ustanovenie nezakazuje uvedeným subjektom vykonávať určité činnosti, ale skôr zakazuje predaj tovaru a technológií s dvojakým použitím týmto subjektom fyzickými a právnickými osobami, ktoré spadajú do právomoci Európskej únie.⁹⁴

117. Osobne súhlasím s tým, že rozhodnutie a odôvodnenie v rozsudku Almaz-Antey je správne, a domnievam sa, že je potrebné ho uplatniť obdobne aj v tejto veci. Podľa môjho názoru bráni napadnuté ustanovenie odvolateľke v nakupovaní určitých konkrétnych výrobkov a služieb od niektorých menovaných subjektov Únie, v dôsledku čoho sú priamo dotknuté práva a právne záujmy odvolateľky. No pre úplnosť a vzhľadom na novosť tejto veci sa vyjadrím ešte k niektorým ďalším tvrdeniam účastníkov konania a k úvahám Všeobecného súdu.

118. Všeobecný súd v bodoch 34 až 37 napadnutého rozsudku odlíšil skutkový stav prejednávanej veci od skutkového stavu, ktorý viedol k vydaniu rozsudku vo veci Almaz-Antey. V tomto smere Všeobecný súd uviedol, že v uvedenej veci bolo meno žalobcu uvedené v prílohe napadnutého rozhodnutia ako meno podniku, ktorému sa zakazuje predávať dotknuté výrobky a poskytovať predmetné služby. Všeobecný súd bol toho názoru, že odvolateľka nemôže byť postavená na roveň takému subjektu, akým je žalobca v rozsudku Almaz-Antey, pretože jej spôsoby konania nie je možné obmedziť len na čisto obchodnú činnosť.

119. Domnievam sa, že je absolútne irelevantné, či je odvolateľka menovite uvedená alebo identifikovaná v texte nariadenia 2017/2063, a nie v jeho prílohe. Ak by to bolo inak, znamenalo by to, že by právo žalobcu začať konanie podľa článku 263 ZFEÚ mohlo byť úplne jednoducho eliminované tým, že by bol menovaný alebo identifikovaný vo vlastnom texte nariadenia, nie v prílohe.

120. Rozhodujúci je účinok alebo dopad napadnutých ustanovení a v nich obsiahnutých zákazov na právne postavenie odvolateľky, nie presný spôsob, akým sú tieto zákazy prezentované. Domnievam sa teda, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 36 napadnutého rozsudku uviedol, že napadnuté ustanovenia sa výslovne a konkrétne nevzťahujú na odvolateľku spôsobom porovnateľným s tým, ako sa vzťahovali na žalobcu v rozsudku Almaz-Antey.

121. Okrem toho sa domnievam, že na účely otázky priamej dotknutosti je v tejto veci irelevantné, že sa právne postavenie alebo činnosť odvolateľky neobmedzujú na postavenie alebo činnosť hospodárskeho subjektu pôsobiaceho na určitých trhoch. Skutočnosť, že odvolateľka ako štát disponuje širokou škálou právomocí, ktoré nemajú výlučne obchodný charakter, rozhodne sama osebe nevyklučuje účinky napadnutých ustanovení na jej právne postavenie ani tieto právne

⁹⁴ Pozri bod 65 rozsudku vo veci Almaz-Antey, v ktorom Všeobecný súd uviedol, že „je samozrejmé, že je na subjektoch usadených v Únii, aby uplatňovali uvedené opatrenia, vzhľadom na to, že akty prijaté orgánmi Únie sa v zásade neuplatnia mimo územia Únie. To však neznamená, že subjekty zasiahnuté relevantnými ustanoveniami [rozhodnutia Rady 2014/512/SZBP z 31. júla 2014 o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 229, 2014, s. 13)] nie sú priamo dotknuté reštriktívnymi opatreniami, ktoré sa voči nim uplatňujú. Zakázať hospodárskym subjektom Únie vykonávať určité typy operácií so subjektmi usadenými mimo Únie sa totiž rovná situácii, kedy sa zakáže posledným uvedeným subjektom vykonávať príslušné operácie s hospodárskymi subjektmi Únie. Prijatá tvrdenia Rady v tomto smere by navyše znamenalo mať za to, že aj v prípade individuálnych zmrazení finančných prostriedkov nie sú osoby uvedené na zozname, na ktoré sa vzťahujú reštriktívne opatrenia, priamo dotknuté takými opatreniami, pretože uplatňovanie takýchto opatrení je v prvom rade na členských štátoch Únie a fyzických alebo právnických osobách, ktoré patria do ich právomocí“.

účinky nezmenšuje a nerobí ich len nepriamymi.⁹⁵ V tomto zmysle by som podotkol, že okrem požiadavky, podľa ktorej návrh musí podať fyzická alebo právnická osoba, nestanovuje článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ žiadne ďalšie požiadavky týkajúce sa postavenia alebo spôsobilosti danej osoby.⁹⁶

122. Ešte by som dodal, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Rada, prístup k otázke priamej dotknutosti, ktorý obhajujem v týchto návrhoch vo vzťahu k odvolateľke, nevytvára žiadne nové pravidlo ani „právnú cestu“⁹⁷, ktorá by automaticky priznávala tretím krajinám vo vzťahu k reštriktívnym opatreniam aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ. Navrhujem skôr, aby sa Súdny dvor riadil svojou existujúcou judikatúrou a aby ju iba prispôbil tejto novej žalobe. Takisto na rozdiel od toho, čo tvrdí Rada, pravidlá týkajúce sa aktívnej legitímácie zakotvené v článku 263 ZFEÚ, a najmä v jeho štvrtom odseku, sú založené na objektívnych kritériách, ktoré boli stanovené predmetnou Zmluvou a vyložené súdmi Únie, nie na existencii či neexistencii vzájomnosti vo vzťahu k inštitútu aktívnej legitímácie medzi Európskou úniou a tretími štátmi.

II. Návrh

123. Zo všetkých vyššie uvedených dôvodov teda navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol tak, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že táto žaloba je neprípustná z dôvodu nedostatku aktívnej legitímácie odvolateľky v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Navrhujem teda vrátenie tejto veci Všeobecnému súdu na rozhodnutie o všetkých zostávajúcich otázkach týkajúcich sa prípustnosti, ktoré vznikli v konaní o žalobe o neplatnosť podanej odvolateľkou a hmotnoprávnom preskúmaní jej žaloby.

⁹⁵ Žalobca v rozsudku *Almaz-Antey* bol síce akciovou spoločnosťou pôsobiacou v odvetví obrany, nie štátom, ale vzhľadom na to, že odvolateľka spadá do kategórie právnických osôb v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, nevidím žiadny dôvod, prečo sa v tomto odvolacom konaní vo vzťahu k odvolateľke odchyľovať od argumentácie Všeobecného súdu v rozsudku vo veci *Almaz-Antey* o priamej dotknutosti.

⁹⁶ Jedinou ďalšou relevantnou požiadavkou je možno to, že odvolateľka musí mať záujem na výsledku konania, ktoré vedie (*un intérêt à agir*), táto otázka však nie je v tomto konaní predmetom sporu.

⁹⁷ Aby som použil vyjadrenia Rady.