STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 14. ledna 2010[1]

I – Úvod

1. Usnesením ze dne 30. dubna 2008 podala House of Lords (Spojené království) k Soudnímu dvoru podle článku 234 ES žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu[2] (dále jen „nařízení č. 881/2002" nebo „nařízení").

2. Soudní dvůr má podat výklad čl. 2 odst. 2 tohoto nařízení v souvislosti s odvoláním podaným pí M., pí A. a pí MM. (dále jen „navrhovatelky") směřujícím ke zrušení rozhodnutí Her Majesty's Treasury (britské ministertvo financí, dále jen „Treasury") týkajících se uplatnitelnosti zákazů stanovených v tomto ustanovení na dávky sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci vyplacené manželovi nebo manželce osoby vyjmenované v seznamu vypracovaném na základě rezoluce 1267 (1999) Výborem pro sankce Rady bezpečnosti Spojených národů.

II – Příslušný právní rámec

A – *Rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů*

3. Dne 16. ledna 2002 přijala Rada bezpečnosti Spojených národů (dále jen „Rada bezpečnosti") rezoluci 1390 (2002), která vymezuje opatření, jež mají být uložena vůči Usámu bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou

1 — Původní jazyk: italština.
2 — Úř. věst. L 139, s. 9.

s nimi spojeny, nacházejícím se na seznamu vypracovaném na základě rezolucí 1267 (1999) a 1333 (2000) uvedené Rady, který je pravidelně aktualizován Výborem pro sankce Rady bezpečnosti (dále jen „Výbor pro sankce“) zřízeným na základě rezoluce 1267 (1999).

4. Podle odst. 2 písm. a) rezoluce 1390 (2002) musí všechny státy:

„[z]ajistit neprodleně prostředky a jiná finanční aktiva či hospodářské zdroje těchto osob, skupin, podniků a subjektů, včetně prostředků pocházejících z majetku jim náležejícího nebo jimi kontrolovaného, přímo, či nepřímo, jimi samotnými, či osobami jednajícími na jejich účet nebo na jejich příkaz, a zajistit, aby tyto prostředky ani žádné jiné prostředky, finanční aktiva nebo hospodářské zdroje nebyly přímo, nebo nepřímo zpřístupněny, na účely, jež sledují, jejich občany nebo osobou nacházející se na jejich území“[3]. *(neoficiální překlad)*

5. Dne 20. prosince 2002 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1452 (2002), kterou se povolují zvláštní výjimky pro humanitární účely z omezujících opatření uložených rezolucí 1390 (2002).

6. Odstavec 1 rezoluce 1452 (2002) stanoví, že povinnost zajistit prostředky se neuplatní mimo jiné:

„na prostředky a jiná finanční aktiva nebo hospodářské zdroje, které příslušný stát nebo příslušné státy označily za: a) nezbytné k hrazení základních výdajů, (…) s výhradou, že příslušný stát nebo příslušné státy předtím oznámily [Výboru pro sankce], že mají v úmyslu zpřístupnit podle potřeb tyto prostředky, aktiva nebo zdroje (…)“. *(neoficiální překlad)*

B – *Právní úprava Evropské unie a Evropského společenství*

7. Za účelem provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1390 (2002) přijala Rada dne 27. května 2002 společný postoj 2002/402/SZBP o omezujících opatřeních proti Usámu bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám,

3 — Tato poznámka se netýká české verze.

podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP[4].

8. Článek 1 společného postoje 2002/402 stanoví, že „tento společný postoj se vztahuje na Usámu bin Ládina, členy organizace Al-Kajdá, na Taliban a další osoby, skupiny, podniky a subjekty s nimi spojené, které jsou uvedeny na seznamu vypracovaném“ na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000). Tento seznam v článku 3 uvádí následující:

„Evropské společenství v mezích pravomocí, které mu byly svěřeny Smlouvou o založení Evropského společenství:

– nařídí zmrazení finančních prostředků a jiného finančního majetku nebo hospodářských zdrojů osob, skupin a subjektů uvedených v článku 1,

– zajistí, aby finanční prostředky, finanční majetek nebo hospodářské zdroje nebyly přímo ani nepřímo zpřístupněny ve prospěch osob, skupin, podniků a subjektů uvedených v článku 1.“

9. V návaznosti na společný postoj 2002/402 přijala Rada dne 27. května 2002 nařízení č. 881/2002, jehož cílem je, jak vyplývá z bodů jeho odůvodnění, zejména pak bodu 1 až 4 odůvodnění, provedení rezoluce 1390 (2002) na území Společenství.

10. Podle článku 1 uvedeného nařízení se pro účely tohoto nařízení:

„1) ‚prostředky‘ rozumí finanční aktiva a hospodářské výnosy jakéhokoli druhu, zejména hotovost, šeky, peněžní pohledávky, směnky, výběry z bankovních účtů, platební příkazy a jiné platební nástroje, vklady u finančních institucí nebo u jiných subjektů, zůstatky na účtech, dluhy a dluhopisy, veřejně i soukromě obchodované cenné papíry a dluhové nástroje včetně akcií, certifikáty zastupující cenné papíry, obligace, bankovky, zástavy, dlužní úpisy, smlouvy

4 — Úř. věst. L 139, s. 4.

o derivátech, úroky, dividendy a jiný příjem nebo hodnota zvyšovaná nebo vytvářená aktivy, úvěr, právo na vypořádání, záruky, záruky jistoty nebo jiné finanční závazky, akreditivy, nákladní listy, kupní smlouvy, dokumenty prokazující podíl na finančních prostředcích a zdrojích a jakýkoli jiný nástroj financování vývozu;

2. Žádné prostředky nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo právnické nebo fyzické osobě, skupině nebo subjektu označenému [označeným] Výborem pro sankce a uvedenému [uvedeným] v příloze I anebo v jeho [jejich] prospěch.

2) ‚hospodářskými zdroji' rozumí majetek jakéhokoli druhu, hmotný nebo nehmotný, movitý nebo nemovitý, který nepředstavuje vlastní prostředky, ale může být použit k získání prostředků, zboží a služeb.

3. Žádné hospodářské zdroje nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu označenému [označeným] Výborem pro sankce a uvedenému [uvedeným] v příloze I anebo v jeho [jejich] prospěch, aby nebylo umožněno těmto osobám, skupinám nebo subjektům získat prostředky, zboží nebo služby."

[...]".

12. Článek 8 nařízení je následujícího znění:

11. Článek 2 nařízení stanoví:

„1. Všechny prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu určenému [určeným] Výborem pro sankce a uvedenému [uvedeným] v příloze I, nebo jsou v jeho [jejich] vlastnictví nebo držbě, se zmrazují.

„Komise a členské státy se neprodleně navzájem informují o opatřeních přijatých podle tohoto nařízení a předávají si navzájem důležité informace, které mají k dispozici v souvislosti s tímto nařízením […]"

13. Článek 10 odst.1 nařízení stanoví, že:

„Každý členský stát stanoví sankce, které budou uloženy v případě porušení ustanovení tohoto nařízení. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující."

14. Příloha I nařízení obsahuje „seznam osob, skupin a subjektů" uvedený v článku 2 nařízení.

15. Dne 27. února 2003 přijala Rada nezbytná právní opatření k provedení výjimek pro humanitární účely stanovených v rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002) uvedené v bodě 5 tohoto stanoviska, a sice společný postoj Rady 2003/140/SZBP o výjimkách z omezujících opatření uložených společným postojem 2002/402[5], a nařízení (ES) č. 561/2003, kterým se mění nařízení č. 881/2002[6], pokud jde o výjimky ze zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů.

16. Článek 1 nařízení č. 561/2003 vkládá do nařízení č. 881/2002 nový článek 2a, jehož odstavce 1 a 2 uvádí:

1. „Článek 2 se nevztahuje na prostředky nebo jiné hospodářské zdroje, pokud

a) některý z příslušných orgánů členských států uvedených v příloze II rozhodne na žádost podanou dotčenou fyzickou nebo právnickou osobou, že tyto prostředky nebo jiné hospodářské zdroje jsou

i) nezbytné k hrazení základních výdajů včetně úhrad za potraviny, nájemné nebo hypotéku, léky a lékařské ošetření, daně, pojistné a poplatky za veřejné služby,

ii) určeny výlučně k hrazení přiměřených profesních odměn a náhrad výdajů vzniklých v souvislosti s poskytováním právních služeb,

5 — Úř. věst. L 53, s. 62.
6 — Úř. věst. L 82, s. 1; Zvl. vyd. 18/01, s. 294.

iii) určeny výlučně k hrazení poplatků nebo nákladů na běžné vedení nebo správu zmrazených prostředků nebo jiných hospodářských zdrojů,

iv) nezbytné pro hrazení mimořádných výdajů;

b) toto rozhodnutí bylo oznámeno Výboru pro sankce;

c) i) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodů i), ii) nebo iii) Výbor pro sankce nepodal proti dotyčnému rozhodnutí námitky ve lhůtě 48 hodin od jeho oznámení,

ii) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodu iv) Výbor pro sankce dotyčné rozhodnutí schválil.

2. Každá osoba, která si přeje využít odstavce 1, podá žádost příslušnému orgánu členského státu uvedenému v příloze II.

Příslušný orgán uvedený v příloze II neprodleně písemně oznámí jak žadateli, tak všem jiným osobám nebo subjektům, kterých se žádost týká, zda uvedené žádosti vyhoví.

Příslušný orgán rovněž uvědomí ostatní členské státy, zda žádosti o výjimku vyhověl."

C – *Příslušná vnitrostátní právní úprava*

17. S ohledem na předkládací usnesení a vyjádření předložená během tohoto řízení lze relevantní vnitrostátní právní úpravu shrnout následovně.

18. Spojené království provedlo rezoluce Rady bezpečnosti 1390 (2002) a 1452 (2002), jakož i nařízení č. 880/2002 prostřednictvím Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002[7] (dále jen „nařízení z roku 2002"). Toto nařízení bylo pozměněno Al-Qa'ida and Taliban (United Nations

7 — SI 2002, č. 111.

Measures) Order 2006[8] (dále jen „nařízení z roku 2006“), které vstoupilo v platnost dne 16. listopadu 2006, jehož účelem je – jak to vyplývá z vysvětlující poznámky k němu připojené – provést mimo jiné nařízení č. 561/2003[9].

19. Článek 7 nařízení z roku 2002, nadepsaný „Prostředky poskytnuté Usámovi bin Ladinovi a osobám s ním spojeným“, je následujícího znění:

„Kdo bez povolení vydaného Treasury podle tohoto článku zpřístupní prostředky osobě uvedené na seznamu, nebo osobě jednající jménem této osoby, nebo ve prospěch těchto osob, dopouští se trestného činu ve smyslu tohoto nařízení[10].“

20. Článek 20 odst.1 nařízení z roku 2002, nadepsaný „Tresty a řízení“, stanoví, že kdo poruší toto ustanovení, bude potrestán peněžitým trestem nebo trestem odnětí svobody až na 7 let.

21. Článek 8 nařízení z roku 2006, který – s účinností od 16. listopadu 2006 – nahradil článek 7 nařízení z roku 2002, stanoví:

„1. Je zakázáno přímo či nepřímo zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje osobě uvedené v čl. 7 odst. 2, nebo ve prospěch této osoby, bez získání povolení podle článku 11. 2. Kdo poruší zákaz uvedený v odstavci 1 tohoto článku, dopouští se trestného činu. 3.

1. Osoba, která je stíhána ve smyslu tohoto článku, může na důkaz své neviny prokázat, že nevěděla, nebo že neměla podezření, že by přímo či nepřímo zpřístupnila prostředky nebo hospodářské zdroje osobě uvedené v čl. 7 odst. 2, nebo ve prospěch této osoby.

[...]“.

22. Článek 11 nařízení z roku 2006, nadepsaný „Povolení“, stanoví, že:

„1. Treasury může vydat povolení, na základě něhož se na úkony v něm uvedené nevztahují zákazy uvedené v čl. 7 odst.1 nebo v čl. 8 odst. 1.

8 — SI 2006, č. 2952.

9 — Podle vyjádření Spojeného království se účastníci původního řízení shodují na tom, že novela z roku 2006 nemá v projednávané věci žádné relevantní následky.

10 — Překlad proveden autorem stanoviska. Anglické znění uvádí: ‚Any person who, under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.‘

(2) Povolení může být

(a) obecné nebo vydané pro určitou kategorii osob nebo konkrétní osobu;

(b) podmíněné;

(c) na dobu určitou nebo neurčitou.

(3) Treasury může kdykoli změnit nebo zrušit povolení.

(4) Při vydání, změně nebo zrušení povolení je Treasury povinno:

(a) v případě, že povolení je vydáno konkrétní osobě, písemně uvědomit tuto osobo o vydání, změně nebo zrušení povolení, a

(b) v případě obecného povolení nebo povolení vydaného pro určitou kategorii osob, přijmout náležitá opatření ke zveřejnění vydání, změny nebo zrušení povolení.

(5) Kdo za účelem získání povolení úmyslně nebo z nedbalosti učiní prohlášení nebo předloží dokumenty či informace, které jsou v podstatném bodě nepravdivé, dopouští se trestného činu.

(6) Kdo koná na základě povolení, aniž by dodržel podmínky v něm stanovené, dopouští se trestného činu.“

23. Článek 20 odst. 3 nařízení z roku 2006 stanoví, že pokud povolení vydané Treasury podle článku 7 nařízení z roku 2002 nabylo okamžité účinnosti před vstupem v platnost nařízení z roku 2006, uvedené povolení se nadále uplatňuje, jako kdyby bylo vydáno podle článku 11 nařízení z roku 2006.

III – Skutkový stav, předběžné otázky a průběh řízení

24. Navrhovatelky ve věci v původním řízení, které mají bydliště ve Spojeném království, žijí se svými manželi a nezletilými dětmi. Manželé navrhovatelek jsou uvedeni coby fyzické osoby na seznamu v příloze I nařízení.

25. Z vyjádření předloženého Spojeným královstvím vyplývá, že manžel jedné z navrhovatelek pobírá od orgánů tohoto státu příspěvky pro zdravotně postiženou osobu, které jsou v současné době vypláceny na bankovní účet jeho manželky, zatímco manželé dalších dvou navrhovatelek nepobírají žádné dávky sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci. Ze spisu v projednávané věci vyplývá, že z finančního hlediska jsou tyto osoby plně závislé na svých manželkách, tj. navrhovatelkách, které uspokojují základní potřeby příslušných rodin.

26. Z důvodu své osobní situace mají navrhovatelky nárok na řadu zvláštních nepříspěvkových dávek (sociální pomoc, příspěvek na živobytí pro zdravotně postižené, rodinné přídavky, příspěvek na bydlení, vyrovnávací příspěvek na místní daně) vyplácených příslušnými správními orgány Spojeného království (HM Revenue and Customs a Secretary of State for Work and Pensions) ve výši několika stovek liber sterlingů týdně.

27. V červenci 2006 Treasury, které je odpůrcem v původním řízení, poté, co shledalo, že existuje podezření, že částky vyplacené navrhovatelkám byly určeny na pokrytí základních výdajů rodiny, jejímž členem je osoba uvedená na seznamu přiloženém k nařízení, a tudíž mělo za to, že tyto částky lze považovat za částky „zpřístupněné ve prospěch" posledně uvedené osoby ve smyslu čl. 2 odst. 2 nařízení, jakož i článku 7 nařízení z roku 2002, rozhodlo do budoucna podmínit vyplácení těchto dávek dlužných navrhovatelkám vydáním povolení na dobu neurčitou vyplácejícím správním orgánům.

28. Toto povolení je spojeno s určitými úpravami, které se liší v závislosti na konkrétním případu a které jsou určeny k tomu, aby umožnily navrhovatelkám přístup na bankovní účty, na něž jsou dávky zasílány, k částkám nezbytným k zajištění základních potřeb jejich rodin. Povolení stanoví zejména limity pro výběr hotovosti a užívání debetní karty pro nákupy, jakož i povinnost dodat Treasury každý měsíc účty týkající se vynaložených výdajů, aby tak bylo možno ověřit, zda

tyto výdaje nepřesahují nezbytné minimum na pokrytí základních rodinných potřeb. Povolení mimo jiné informuje navrhovatelky o tom, že zpřístupnění prostředků nebo hospodářských zdrojů jejich manželům, kteří jsou uvedeni na seznamu, je trestným činem podle vnitrostátních trestních předpisů.

29. Vzhledem k tomu, že navrhovatelky mají za to, že by se takto zavedený režim neměl uplatnit na jejich případ, podaly žalobu na neplatnost k High Court. Podle jejich tvrzení nespadá výplata dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci manželovi nebo manželce osoby uvedené na seznamu obsaženém v příloze I nařízení do působnosti článku 2 tohoto nařízení, a nevyžaduje tudíž povolení podle článku 2a.

30. High Court zamítl návrh navrhovatelek s tím, že měl za to, že výplata dávek manželovi nebo manželce osoby uvedené na seznamu může být považována za zpřístupnění prostředků, nepřímo, ve prospěch této osoby, a v důsledku toho spadá do působnosti zákazu obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení. Navrhovatelky se proti rozhodnutí High Court odvolaly. Dne 6. března 2007 Court of Appeal zamítl odvolání s tím, že plně souhlasil s odůvodněním soudu prvního stupně.

31. Navrhovatelky se tudíž obrátily na soud posledního stupně, tj. House of Lords, jehož Appellate Committee předložil dne 21. února 2008 zprávu, v níž uváděl, že návrh vyvolává několik otázek ohledně výkladu čl. 2 odst. 2 nařízení, zejména ohledně toho, zda výraz „ve prospěch“, použitý v tomto ustanovení, má být vykládán extenzívně, tj. jako zahrnující veškeré peněžité výdaje, z nichž by označené osoby mohly mít prospěch, nebo zda toto ustanovení naopak odkazuje na jediný případ, kdy prostředky nebo hospodářské zdroje byly „výslovně zpřístupněny těmto osobám, takže ty si mohly libovolně zvolit způsob, jak s nimi naloží“.

32. V předkládacím usnesení House of Lords uznává, že povolení podle článku 2a by bylo bezesporu nezbytné k výplatě dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci manželům navrhovatelek, jakož i k umožnění posledně uvedeným zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje těmto osobám; přesto podotýká, že problém, který v projednávané věci vyvstal, spočívá spíše v tom, zda je povolení nutné k výplatě dávek

sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci navrhovatelkám.

33. Podle tohoto soudu by byl příliš široký výklad výrazu „ve prospěch“ obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení v rozporu s odstavcem 3 tohoto článku, který zakazuje zpřístupnit hospodářské zdroje označené osobě, pouze pokud by to umožnilo této osobě „získat prostředky, zboží nebo služby“. Tato podmínka, která podle názoru House of Lords splňuje cíle rezoluce 1390 (2002), by se měla uplatnit rovněž v rámci čl. 2 odst. 2 nařízení, s přihlédnutím též k tomu, že odst. 2 písm. a) rezoluce nijak nerozlišuje mezi prostředky a hospodářskými zdroji.

34. Krom toho by přijetí výkladu čl. 2 odst. 2 nařízení, který zastávalo Treasury, vedlo k nepřiměřenému výsledku, neboť by to znamenalo, že kdokoli poukáže peníze manželovi nebo manželce označené osoby (např. jeho či její zaměstnavatel nebo banka) musí získat povolení podle článku 2a nařízení, z toho prostého důvodu, že manželé žijí společně a že označená osoba by mohla mít prospěch z výdajů vynaložených jejím manželem nebo její manželkou.

35. House of Lords má mimoto za to, že podmínky uložené Treasury pro vydání povolení představují „rušivý“ režim. Podmínky povolení jsou totiž stanoveny tak, že v podstatě brání manželovi nebo manželce utratit jakoukoli peněžní částku, nezávisle na jeho či jejím vlastním příjmu, aniž by předtím získal či získala povolení od Treasury.

36. Konečně předkládající soud poznamenává, že článek 2a nařízení odkazuje na platby učiněné ve prospěch označené osoby, zatímco otázkou ve věci v původním řízení je, zda k výplatě dávek osobám, které nejsou zapsány na seznamu, je zapotřebí předchozí povolení z důvodu, že příslušné částky budou částečně utraceny ve prospěch označené osoby.

37. Na základě těchto úvah House of Lords přerušila usnesením ze dne 30. dubna 2008 před ní probíhající řízení a položila Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Vztahuje se čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 881/2002 na poskytování dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci státem manželovi či manželce osoby označené Výborem pro sankce zřízeným na základě rezoluce

1267 (1999) Rady bezpečnosti Spojených národů pouze z důvodu, že manžel či manželka žije s označenou osobou a využije nebo může využít část takových peněžních prostředků k úhradě zboží a služeb ke spotřebě posledně jmenovanou osobou nebo v její prospěch?“

38. V souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora navrhovatelky v původním řízení, vláda Spojeného království a estonská vláda, jakož i Komise podaly svá vyjádření v tomto řízení.

39. Na jednání konaném dne 11. listopadu 2009 přednesly navrhovatelky, vláda Spojeného království a Komise ústní vyjádření.

IV – Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

40. Podle *navrhovatelek* v původním řízení má rozhodnutí Treasury podmínit výplatu dávek dlužných navrhovatelkám vydáním povolení spojeného s obzvláště restriktivními podmínkami za účinek to, že situace navrhovatelek je postavena na roveň situaci označené osoby, ačkoli navrhovatelky nejsou uvedeny na seznamu a ani nejsou podezírány z teroristické činnosti.

41. Navrhovatelky podotýkají, že dotčené dávky jsou mimo jiné určeny k poskytnutí naturální pomoci jejich manželům uvedeným na seznamu. Navrhovatelky tímto nezpřístupňují prostředky manželům uvedeným na seznamu; je tedy vyloučeno, že by příslušné orgány vyplacením peněžních částek navrhovatelkám nepřímo zpřístupnily prostředky jejich manželům ve smyslu čl. 2 odst. 2 nařízení. Nelze rovněž tvrdit, že tímto způsobem jsou označené osobě zpřístupněny hospodářské zdroje: odstavec 3 článku 2 totiž ze své působnosti vylučuje hospodářské zdroje, které neumožní osobě zapsané na seznamu získat prostředky, zboží nebo služby („vyloučené zdroje“). Navrhovatelky mají za to, že výklad čl. 2 odst. 2 nařízení, který by rozšířil oblast působnosti tohoto ustanovení na prostředky zpřístupněné třetím osobám z pouhého důvodu, že by tyto prostředky mohly být užity k získání, ve prospěch označené osoby, vyloučených zdrojů, není v souladu s tímto vyloučením.

42. K tomuto navrhovatelky dodávají, že výklad čl. 2 odst. 3 nařízení, který navrhují,

není v rozporu s výkladem podaným Soudním dvorem v rozsudku Möllendorf[11], v němž byl dosah zákazu obsaženého v tomto ustanovení vyložen široce: majetek, o který se jednalo v této věci, totiž představoval „hospodářský zdroj" ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení, neboť mohl být označenou osobou použit k financování teroristických činností. Omezení získání prostředků navrhovatelkami není naopak určeno k zabránění financování takových činností.

43. Navrhovatelky konečně zdůrazňují, že výklad článku 2 nařízení přijatý Treasury je v rozporu s jejich základními právy, zejména s právem na ochranu majetku a s právem na ochranu soukromí a rodinného života. Pokud jde o posledně uvedené právo, omezení uložená povolovacím systémem nejsou přiměřená sledovaným cílům a důvody uplatňované za účelem ospravedlnění těchto omezení nejsou ani relevantní ani dostatečné ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva[12]. Stejně tak pokud jde o právo na ochranu vlastnictví, navrhovatelky se domnívají, že stejně jako ve věci *Kadi*[13] je i v projednávané věci třeba položit si otázku, zda mohou být podstatná omezení tohoto práva považována za odůvodněná a přiměřená.

44. *Vláda Spojeného království*, na základě doslovného výkladu čl. 2 odst. 2, a zejména pak výrazu „ve prospěch", založeného na obvyklém významu použitých slov, tvrdí, že se zákaz uvedený v tomto článku vztahuje na každé zpřístupnění prostředků, z něhož by označená osoba mohla mít prospěch, bez ohledu na to, zda dotčené prostředky budou použity k obstarání prostředků nebo hospodářských zdrojů této osobě; jelikož jsou částky v projednávané věci vyplácené navrhovatelkám užity navrhovatelkami k pokrytí nezbytných výdajů, mimo jiné též výdajů na péči o manžela, je podle této vlády zjevné, že příslušné orgány vyplácením dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci navrhovatelkám zpřístupňují prostředky ve prospěch manželů navrhovatelek ve smyslu ustanovení posuzovaného v projednávané věci. Během jednání u Soudního dvora vláda Spojeného království rovněž uvedla, že čl. 2 odst. 2 nařízení se vztahuje na výplatu dotčených dávek, neboť tyto dávky jsou *svojí podstatou* a nezávisle na jejich skutečném užití určeny ke zvýhodnění označené osoby. Jejich cílem totiž je pokrýt potřeby rodiny, jejímž členem je označená osoba, a jejich výše je stanovena

11 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. října 2007, Möllendorf a Möllendorf–Niehuus (C-117/06, Sb. rozh. s. I-8361, bod 46).

12 — Viz zejména rozsudek ze dne 4. prosince 2008, Marper v. Spojené království (30562/04 a 30566/04, bod 101).

13 — Rozsudek ze dne 3. září 2008 (spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351).

v závislosti na počtu členů této rodiny, včetně označené osoby.

45. Tento výklad je krom toho v souladu se zněním a cílem rezoluce Rady bezpečnosti 1390 (2002), v níž jsou zákazy formulovány obzvláště široce – jak to ostatně uvádí Soudní dvůr ve své judikatuře[14] – a jejich cílem je zbavit osoby uvedené na seznamu veškeré hospodářské podpory.

46. Podle Spojeného království, pokud by kdokoli mohl hradit základní výdaje označené osoby, ustanovení článku 2a nařízení obsahující výjimky, které stanoví, že povolení k užití prostředků nebo ke zpřístupnění prostředků na pokrytí základních výdajů označené osoby musí získat jak označená osoba, tak každá „dotčená fyzická nebo právnická osoba", by pozbylo smyslu.

47. Krom toho má Spojené království za to, že se podmínka stanovená v čl. 2 odst. 3 zakazující zpřístupnit hospodářské prostředky osobě uvedené na seznamu pouze tehdy, pokud by to této osobě umožnilo „získat prostředky, zboží nebo služby", v kontextu odstavce 2 téhož článku nepoužije: prostředky se totiž ze své podstaty vyznačují větší likviditou než hospodářské zdroje, a z tohoto důvodu jsou tudíž podrobeny přísnějšímu režimu.

48. Pokud jde o „nadměrně vážné" následky plynoucí pro navrhovatelky z povolovacího režimu, Spojené království má jednak za to, že zákazy uložené nařízením mohou samotnou svou podstatou poškodit třetí osoby[15], a jednak že tyto následky závisí ve skutečnosti na podmínkách povolení uložených těmto třetím osobám na základě vnitrostátních právních předpisů.

49. Konečně, v odpověď na argument navrhovatelek, že by široký výklad čl. 2 odst. 2 zahrnul do působnosti zákazů v něm stanovených rovněž i) plat vyplacený manželovi nebo manželce označené osoby nebo jednomu z členů rodiny této osoby, jakož i ii) dary

14 — Viz rozsudky Möllendorf, uvedený výše, poznámka pod čarou 11, body 50–55, a Kadi, uvedený výše, poznámka pod čarou 13, bod 169.

15 — Viz rozsudek ze dne 30. července 1996, Bosphorus (C-84/95, Recueil, s. I-3953, bod 22).

poukázané dobročinné organizaci poskytující pomoc označené osobě, Spojené království má za to, že na rozdíl od projednávaného případu neexistuje v žádné z těchto dvou hypotéz dostatečná „souvislost" mezi zpřístupněním prostředků a prospěchem získaným označenou osobou, která by odůvodnila použití dotčeného ustanovení.

50. *Estonská vláda* je toho názoru, že výplata dávek manželovi nebo manželce označené osoby nespadá do působnosti čl. 2 odst. 2 nařízení, a nemusí tedy podléhat povolení. Podle této vlády by takový výklad tohoto ustanovení, který by omezoval inkasování prostředků, které jim dluží třetí osoby, jež nejsou uvedeny na seznamu, vedlo k postavení posledně uvedených osob na roveň označeným osobám.

51. Výklad, který by na vyplácení prostředků ve prospěch třetí osoby, která je spjata s osobou uvedenou na seznamu rodinným nebo jiným poutem, nahlížel jako na zpřístupnění prostředků této osobě nebo zpřístupnění prostředků ve prospěch této osoby, není taktéž v souladu se zněním a cílem rezoluce 1390 (2002), která stanoví, že se režim sankcí, který je zde stanoven, uplatní pouze na osoby uvedené na seznamu vypracovaném Výborem pro sankce.

52. Estonská vláda mimo jiné uvádí, že se na třetí osobu, která poruší ustanovení nařízení, uplatní vnitrostátní trestní předpisy, a že pokud se dotyčná třetí osoba podílí prostřednictvím označené osoby na teroristických činnostech, je třeba navrhnout její zápis na seznam, aby se tak režim sankcí stanovený v nařízení vztahoval i na ni.

53. V každém případě estonská vláda dospívá k závěru, že i kdyby se připustilo, že nařízení umožňuje omezit přístup třetím osobám k jejich vlastním prostředkům, podmínky povolení uložené Treasury neodůvodněně zasahují do soukromí navrhovatelek, přičemž tento zásah nejenže není odůvodněný potenciálním nebezpečím, které představuje chování třetí osoby (nelze totiž reálně tvrdit, že za pomoci dávek, jejichž výše ztěží pokrývá základní potřeby určité rodiny, lze financovat teroristické činnosti), ale není ani přiměřený, neboť mu lze předejít použitím alternativ,

které by méně znatelně zasahovaly do základních práv navrhovatelek.

54. *Komise* tvrdí, že výplata dávek navrhovatelkám, které je užívají k poskytnutí naturální pomoci svým manželům, spadá do působnosti zákazů obsažených v článku 2 nařízení, a vyžaduje tudíž zvláštní povolení. Komise dospívá k tomuto závěru na základě rozboru znění a cílů článku 2 nařízení a rezoluce 1390 (2000), jakož i režimu výjimek začleněného do nařízení článkem 2a.

55. Podle názoru Komise bylo záměrem zákonodárce Společenství přiznat ustanovením obsaženým v článku 2 nařízení co nejširší působnost, aby tak byl zaveden úplný a radikální režim finančních sankcí. To vyplývá nejen ze znění tohoto ustanovení, ale rovněž z judikatury Soudního dvora, který v rozsudku Möllendorf[16] podal široký výklad čl. 2 odst. 3 nařízení, jenž se podle Komise musí v zásadě použít rovněž na čl. 2 odst. 2.

16 — Uvedený výše, poznámka pod čarou 11, body 50 a 51.

56. Pro účely výkladu nařízení je dále třeba přihlédnout k rezoluci 1390 (2002), která je v zájmu naplnění cílů veřejného zájmu boje proti terorismu a udržení mezinárodního míru a bezpečnosti formulována mimořádně široce a jejím účelem je zabránit jakékoli hospodářské podpoře osob uvedených na seznamu. Komise zdůrazňuje, že v nařízení ani v rezoluci není uvedena povinnost členských států ověřit před výkonem zákazů v nich stanovených, že neexistuje žádné konkrétní nebezpečí, že by prostředky nebo hospodářské zdroje byly zneužity k teroristickým účelům; taková podmínka by s sebou nesla riziko, že uložená omezující opatření budou obcházena, a vyvolala by vážné potíže při posuzování a provádění.

57. Samotné zavedení režimu výjimek pro humanitární účely prostřednictvím článku 2a – týkajícího se mimo jiné prostředků a jiných hospodářských zdrojů, které jsou „nezbytné k hrazení základních výdajů“ – jasně prokazuje, že poskytnutí manželem nebo manželkou ubytování, potravin a jiného základního zboží osobě uvedené na seznamu spadá v zásadě do působnosti zákazů uvedených v článku 2 nařízení; z toho vyplývá, že toto poskytnutí může být povoleno pouze za podmínek uvedených v článku 2a a při dodržení postupu, který je v něm stanoven. Komise připouští, že navrhovatelky nejsou uvedeny na seznamu, ale připomíná, že podle judikatury Soudního dvora mohou omezující opatření hospodářského charakteru ze své podstaty způsobit škodlivé následky pro třetí

osoby, které jsou však odůvodněny důležitostí sledovaných cílů.

V – Právní analýza

A – *K předběžné otázce*

1. Úvodní poznámky

58. Komise má za to, že předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda v projednávaném případě nepředstavují konkrétní podmínky vnitrostátního povolovacího režimu přijatého podle článku 2a nepřiměřené porušení základních práv navrhovatelek.

60. Podstatou předběžné otázky House of Lords položené Soudnímu dvoru je, zda se působnost čl. 2 odst. 2 nařízení č. 881/2002 vztahuje na vyplácení dávek sociální pomoci a sociálního zabezpečení dlužných manželovi nebo manželce osoby uvedené na seznamu obsaženém v příloze tohoto nařízení z toho pouhého důvodu, že manželé žijí společně a že dotčené dávky jsou nebo mohou být částečně užity ve prospěch této osoby.

59. Jelikož výše dávek vyplácených navrhovatelkám je bedlivě vypočítána *ex ante* za účelem poskytnutí nezbytného životního minima, Komise si konečně klade otázku, zda je rovněž nezbytné zaručit *ex post*, že tyto částky nebudou utraceny za jinými účely. Komise má za to, že by bylo možné použít méně průrazný mechanismus, například stanovením, že členské státy musí pečlivě dodržovat informační povinnost stanovenou v článku 8 nařízení. Krom toho Komise uvádí, že ve Spojeném království není jak se zdá povolení vyžadováno k tomu, aby navrhovatelkám byla vyplácena případná odměna za práci, zatímco logicky by původ obdržených prostředků neměl být zohledněn pro účely uplatnění zákazů obsažených v nařízení.

61. Otázka položená Soudnímu dvoru spočívá tedy v určení, zda jak to navrhuje Treasury příslušné orgány Spojeného království tím, že vyplácí dávky navrhovatelkám, které tyto částky použijí mimo jiné na poskytnutí naturální pomoci svým manželům, přímo nebo nepřímo zpřístupní prostředky označené osobě nebo ve prospěch této osoby, čímž porušují zákazy obsažené v článku 2 nařízení, nebo zda, jak to naopak tvrdí navrhovatelky

v původním řízení a jak se podle všeho domnívá předkládající soud, předmětné výplaty dávek do působnosti tohoto článku nespadají.

62. Předtím, než přistoupím k přezkumu obsahu článku 2 nařízení, je třeba stručně objasnit osobní působnost tohoto ustanovení a účinky, které může mít pro osoby neuvedené na seznamu přiloženém k nařízení.

63. K tomuto je zaprvé třeba uvést, že za účelem provedení opatření obsažených v rezolucích Rady bezpečnosti použilo Společenství instrument nařízení, které má přímý a jednotný účinek pro všechny fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se sídlem na území Společenství. Tím, že článek 2 nařízení č. 881/2002 stanoví zákaz přímo či nepřímo zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje označeným osobám a užít prostředky nebo určit hospodářské zdroje ve prospěch posledně uvedených osob, je tento článek závazný pro každého, kdo se ocitne v situaci naplňující znaky tohoto chování. V projednávaném případě musí tedy tento zákaz dodržovat, za předpokladu, že jsou splněny podmínky k jeho použití, jak orgány vyplácející dotčené dávky, tak navrhovatelky.

64. Dále je třeba poznamenat, že v rozudku Bosphorus[17] Soudní dvůr jednak uvedl, že důležitost cílů sledovaných sankčním opatřením přijatým podle závazných rezolucí Rady bezpečnosti[18] může odůvodnit „negativní následky, byť značné“, „působící tak újmu stranám, které nejsou nijak odpovědné za situaci, která vedla k přijetí sankcí“[19], a jednak připomněl, že podle ustálené judikatury se základní práva dovolávaná žalobkyní ve vnitrostátním řízení, které vedlo k vydání tohoto rozsudku, „nejeví jako absolutní výsady a jejich výkon může podléhat omezujícím opatřením odůvodněným cíli obecného zájmu sledovanými Společenstvím“[20];pozdější judikatura Soudního dvora, od vydání rozsudku Kadi[21], věnuje větší pozornost ochraně základních práv;tato judikatura však nezpochybňuje zásadu, podle níž nařízení, které stanoví přijetí sankčních opatření – takových jako ve věci Bosphorus a v projednávané věci – může způsobit negativní následky pro jiné osoby, než jsou ty, vůči nimž se mají uplatnit sankce, které nařízení stanoví.

17 — Uvedený výše, poznámka pod čarou 15.

18 — V daném případě nařízení Rady (EHS) č. 990/93 ze dne 26. dubna 1993 o obchodu mezi Evropským hospodářským společenstvím a Svazovou republikou Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora) (Úř. věst. L 102, 28.4.1993, s. 14).

19 — Viz body 22 a 23 rozsudku.

20 — Viz rozsudek Bosphorus, uvedený výše, poznámka pod čarou 15, bod 21 a v něm citovaná judikatura.

21 — Uvedený výše, poznámka pod čarou 13. Viz naposledy rozsudky ze dne 3. prosince 2009, Hassan v. Rada a Komise a Ayadi v. Komise (C-399/06 P a C-403/06 P, Sb. rozh. s. I-11393).

65. Z toho vyplývá, že přestože navrhovatelky ve věci v původním řízení nejsou uvedeny na seznamu osob přiloženém k nařízení a že na ně nelze pohlížet jako na stejně nebezpečné jako jsou tyto osoby jen z toho důvodu, že jsou manželkami osob, jejichž jména jsou uvedena na seznamu, a že s těmito osobami žijí, mohou přesto nést případně škodlivé následky plynoucí z uplatnění zákazů uvedených v článku 2 nařízení.

66. V poslední řadě je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora omezení základních práv odůvodněná takovými požadavky veřejného zájmu, jako jsou požadavky plynoucí z boje proti mezinárodnímu terorismu, nepředstavují s ohledem na sledovaný cíl nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata zaručených práv[22].

67. V důsledku toho, pokud z výše uvedeného vyvodíme závěr, že objektivní podmínky pro uplatnění zákazů obsažených v článku 2 nařízení na dotčené dávky jsou splněny a že výplata těchto dávek musí podléhat povolení podle článku 2a, podmínky pro vydání tohoto povolení příslušnými orgány Spojeného království musí dodržovat uvedenou zásadu proporcionality. V tomto ohledu je třeba přihlédnout jak k právu navrhovatelek na ochranu vlastnictví, tak k jejich právu na ochranu soukromí a rodinného života[23].

68. Nebudu se však zabývat meritem této otázky, neboť v projednávané věci nebylo po Soudním dvoru požadováno, aby rozhodl o možném porušení této zásady.

2. K dosahu zákazu obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení č. 881/2002 ES

69. Při analýze obsahu čl. 2 odst. 2 nařízení je třeba upřesnit dosah zákazu, který tento článek obsahuje, za účelem určení, zda se tento zákaz uplatní za okolností projednávané věci.

22 — Viz rozsudek Kadi, uvedený výše, poznámka pod čarou 13, bod 354 a násl.

23 — K tomuto posledně uvedenému právu viz mimo jiné rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769); ze dne 11. července 2002, Carpenter (C-60/00, Recueil, s. I-6279), a ze dne 23. září 2003, Akrich (C-109/01, Recueil, s. I 9607).

70. K tomuto je třeba na úvod podotknout, že ve věci v původním řízení není spor veden ohledně kvalifikace dávek vyplácených navrhovatelkám jako „prostředků“: jinými slovy vyplacením peněžních částek z titulu dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci navrhovatelkám orgány vyplácející dávky zpřístupňují posledně uvedeným prostředky ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení, a nikoli „hospodářské zdroje“ ve smyslu odstavce 2.

71. Podotýkám však, že jak to vyplývá z písemností ve spise, dotčené částky jsou poukázány na běžný účet navrhovatelek nebo na účet vlastněný Treasury na jejich jméno a účet. Je tedy nutné vyloučit, že prostřednictvím výplaty dávek navrhovatelkám jsou prostředky *přímo* zpřístupněny manželům navrhovatelek, kteří jsou uvedeni na seznamu obsaženém v příloze I nařízení.

72. Není podle mého názoru patrné, že by orgány vyplácející dotčené dávky tím, že vyplatí navrhovatelkám tyto dávky při neexistenci důkazů, které by umožnily byť jen předpokládat, že navrhovatelky vyplatí zcela nebo částečně částky s nimi spojené svým manželům, *nepřímo* zpřístupnily prostředky označené osobě. Tyto částky jsou totiž vypláceny navrhovatelkám a mohou být zpřístupněny jejich manželům pouze tehdy, pokud by jim samy navrhovatelky tyto částky převedly. Během různých řízení, která proběhla před vnitrostátními soudy, včetně původního řízení, přitom nebylo nikdy sporu o tom, že navrhovatelky takto nejednaly. Krom toho není snad ani třeba zmiňovat, že takový převod by představoval porušení zákazu obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení přímo zpřístupnit prostředky označené osobě, které by navrhovatelky v případě neexistence povolení podle článku 2a tohoto nařízení vystavilo hrozbě sankcí stanovených ve vnitrostátních předpisech přijatých k provedení tohoto nařízení.

73. Ve skutečnosti není nezbytnost vázat výplatu dávek navrhovatelkám na vydání povolení uváděna Treasury proto, že má za to, že existuje možnost, byť omezená, že navrhovatelky zpřístupní dotčené částky svým manželům, ale proto, že tyto částky jsou používány navrhovatelkami na pokrytí potřeb jejich rodin, včetně jejich manželů. Treasury se domnívá (a jeho teorie byla přijata vnitrostátním soudem prvního stupně i odvolacím soudem), že orgány vyplácející dávky tím, že vyplatí dávky navrhovatelkám, přestože nezpřístupňují (přímo ani nepřímo) prostředky manželům navrhovatelek, tyto prostředky *zpřístupňují ve prospěch* těchto osob ve smyslu uvedeném v čl. 2 odst. 2 nařízení.

74. Pochybnosti se tudíž týkají výkladu zákazu „zpřístupnit prostředky ve prospěch“ označené osoby, obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení. Za účelem poskytnutí odpovědi předkládajícímu soudu je tedy nezbytné ověřit, zda jak to tvrdí odpůrce v původním řízení je třeba dotčený zákaz vykládat široce – tj. jako vztahující se na každou částku, z níž by označená osoba mohla získat prospěch – nebo zda musí být naopak vykládán restriktivněji, jak to navrhují navrhovatelky a vnitrostátní soud.

75. Za tímto účelem je nejprve třeba zdůraznit, že protichůdné výkladové teorie uplatněné předkládajícím soudem a účastníky původního řízení, které jsou vyloženy v tomto řízení, vycházejí z anglického znění dotčeného ustanovení, podle kterého „*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*“.

76. K tomuto připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být právní předpisy Společenství vykládány a používány jednotně s ohledem na jednotlivé jazykové verze[24]; formulace použitá v jednom z těchto jazykových znění ustanovení Společenství nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha vzhledem k jiným jazykovým zněním. Takový přístup by totiž byl neslučitelný s požadavkem jednotného použití práva Společenství[25].

77. Doslovný výklad znění čl. 2 odst. 2 přitom není jednoznačný z důvodu nestejnorodé formulace tohoto ustanovení v různých jazykových verzích.

78. Spojené království má za to, že široký výklad, který upřednostňuje, spočívající v zahrnutí poskytování naturální pomoci označené osobě do působnosti nařízení, může být založen na rozdílu, který čl. 2 odst. 2 činí mezi „*made available to*“ („zpřístupnit“)

24 — Rozsudky ze dne 5. prosince 1967, van der Vecht (19/67, Recueil, s. 445); ze dne 12. listopadu 1969, Stauder (29/69, Recueil, s. 419, body 3 a 4); ze dne 12. července 1979, Koschniske (9/79, Recueil, s. 2717, bod 6); ze dne 6. října 1982, Cilfit a další (283/81, Recueil, s. 3415, bod 18); ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Recueil, s. I-1345, bod 19), a ze dne 3. dubna 2008, Endendijk (C-187/07, Sb. rozh. s. I-2115, bod 22).

25 — Viz rozsudky ze dne 12. listopadu 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Recueil, s. I-7053, bod 16) a Endendijk, uvedený výše, bod 23.

a „*made available for the benefit of*“ („zpřístupnit ve prospěch“)[26]. Aby nebyl výraz „*for the benefit of*“ zbaven veškerého smyslu, je třeba jej podle názoru této vlády vykládat jako vztahující se na případy, kdy stejně jako v projednávané věci nejsou prostředky zpřístupněny („*made available to*“) označeným osobám, ale kdy z nich tyto osoby přesto získávají prospěch prostřednictvím naturální pomoci.

79. Tento výklad se může rovněž uplatnit na ty všechny jazykové verze (např. holandská, švédská, finská, maďarská verze), které stejně jako anglická verze používají pro stanovení zákazu zpřístupnit prostředky označeným osobám, jakož i „ve prospěch“ těchto osob pouze sloveso „zpřístupnit“. Téměř ve všech těchto jazykových verzích je krom toho zjevné, že se příslovce „přímo nebo nepřímo“ vztahují jak ke zpřístupnění označeným osobám, tak ke zpřístupnění „ve prospěch“ označených osob; toto ustanovení tedy jak se zdá ukládá zákaz zpřístupnit prostředky těmto osobám (přímo nebo nepřímo) nebo „ve prospěch“ těchto osob (přímo nebo nepřímo).

80. Výplata dávek navrhovatelkám orgány vyplácejícími tyto dávky pak představuje *nepřímé* zpřístupnění prostředků *ve prospěch* manželů navrhovatelek.

81. Teorie, kterou zastává Spojené království, je podle všeho potvrzena rozborem znění čl. 2 odst. 2 nařízení v latinských jazycích, které používají odlišný výraz pro překlad obratu „*made available for the benefit of*“, když nezakazují „zpřístupnit prostředky ve prospěch“ těchto osob, ale „užívat“ prostředky „ve prospěch“ těchto osob[27]. Dosah zákazu obsaženého v tomto ustanovení je podle všeho zdání širší než pouhé *zpřístupnění* prostředků osobě uvedené na seznamu, aby tak zahrnoval rovněž všechny způsoby *užití* těchto prostředků, z něhož by tato osoba mohla získat prospěch. Nicméně ve všech jazykových verzích, které jsem právě uvedl, zatímco se příslovce „přímo nebo nepřímo“ jasně vztahují k zákazu „zpřístupnit prostředky“ označeným osobám, nelze totéž tvrdit o zákazu „užívat prostředky ve prospěch“ těchto osob. Zákaz není tedy podle všeho možno uplatnit na výplatu sporných dávek navrhovatelkám, neboť tuto výplatu nelze chápat jako „nepřímé užití“ prostředků ve prospěch označených osob.

26 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

27 — Ve francouzštině „*utilisé au bénéfice*“; ve španělštině „*utilizar en beneficio*“; v portugalštině „*utilizados em benefício*“; v rumunštině „*utilizat în beneficiul*“.

82. Doslovný výklad čl. 2 odst. 2 je dále ještě složitější z toho důvodu, že ačkoli některé jiné jazykové verze nařízení za účelem vyjádření obratu „made available for the benefit of“ užívají rovněž zvláštního výrazu, před použitím slovesa „užívat“ upřednostňují sloveso, které může být vykládáno odlišně. Tak je tomu například v případě italské verze, která zakazuje „přidělit“ (stanziare) prostředky ve prospěch označených osob. Tento výraz ve svém významu „přidělit určitou peněžní částku určenému cíli“ by v projednávané věci naváděl k tomu, že pouhá výplata dávek navrhovatelkám (které je užijí ve prospěch svých manželů), představuje zakázanou situaci, na kterou se vztahuje dotčené ustanovení, a to nezávisle na tom, zda se příslovce „přímo nebo nepřímo“ vztahují pouze ke slovesu „zpřístupnit“ nebo rovněž ke slovesu „přidělit (stanziare) ve prospěch“. Cílem německé verze tohoto ustanovení je obecně zakázat, aby prostředky mohly „prospět“ (*„zugute kommen“*) označené osobě, a neumožňuje tvrdit – ale ani vyloučit – že se příslovce „přímo nebo nepřímo“ vztahují k tomuto slovesu, čímž tak ponechává volný prostor výkladu vylučujícímu z působnosti čl. 2 odst. 2 případy, kdy stejně jako v projednávané věci dotčené prostředky „prospívají“ označené osobě nepřímo.

83. Z důvodu podstatných rozdílů, které jsem výše naznačil, existujících mezi jednotlivými jazykovými verzemi nařízení, které vedou k početným možným výkladům, mám za to, že doslovný výklad článku 2 nepřináší rozhodující poznatky pro účely určení přesného dosahu zákazů, které tento článek stanoví, a je tudíž nezbytné přezkoumat toto ustanovení s ohledem na jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí[28].

84. Jelikož nařízení bylo přijato k provedení rezoluce Rady bezpečnosti, je zejména nutné přihlédnout rovněž ke znění a cílům této rezoluce[29].

85. Podle čl. 2 písm. a) rezoluce 1390 (2002), v jejím anglickém znění, „prostředky, finanční aktiva nebo hospodářské zdroje“ nemohou být „zpřístupněny, přímo ani nepřímo, ve prospěch“ osob uvedených na seznamu

28 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999, bod 14); ze dne 17. listopadu 1983, Merck (292/82, Recueil, s. 3781, bod 12); ze dne 28. března 1985, Komise v. Spojené království (100/84, Recueil, s. 1169, bod 17); Cricket St Thomas, uvedený výše, poznámka pod čarou 24, body 18 a 19, ze dne 17. října 1991, Komise v. Dánsko (C-100/90, Recueil, s. I-5089, bod 8); ze dne 17. října 1995, Leifer a další (C-83/94, Recueil, s. I-3231, bod 22,) a Endendijk, uvedený výše, poznámka pod čarou 24, bod 23.

29 — Viz rozsudky Bosphorus, uvedený výše, poznámka pod čarou 15, body 13 a 14, Möllendorf, uvedený výše, poznámka pod čarou 11, bod 68 a Kadi, uvedený výše, poznámka pod čarou 13, bod 297.

uvedeném výše v odstavci 3[30]. Cílem takto uloženého zákazu, formulovaného obzvláště široce, je tudíž zabránit jakémukoli zpřístupnění prostředků, aktiv nebo hospodářských zdrojů ve prospěch osob uvedených na seznamu zmíněném v odstavci 3, aby tak bylo zamezeno tomu, že by z nich tyto osoby mohly získat prospěch[31].

86. S přihlédnutím k cílům boje proti mezinárodnímu terorismu sledovaným dotčenou rezolucí je však třeba chápat tento zákaz jako určený k zabránění užití prostředků a jiných hospodářských zdrojů osobami uvedenými na výše zmíněném seznamu k *teroristickým účelům*. Krom toho, že tento výklad je potvrzen francouzskou verzí odst. 2 písm. a) rezoluce – podle kterého je cílem zákazu zpřístupnit prostředky „ve prospěch" označených osob zakázat, aby tyto osoby mohly užít tyto prostředky „*pro cíle, které sledují*" – je potvrzen rovněž rezolucí Rady bezpečnosti 1822 (2008) ze dne 30. června 2008, která poté, co v odst. 1 písm. a) připomněla zákazy obsažené v odst. 2 písm. a) rezoluce 1390 (2002), uvádí, že se dotčené zákazy vztahují „na všechny druhy hospodářských a finančních zdrojů […] *užívaných na podporu sítě Al-Kajdá, Usámy bin Ladina a Talibanu*"[32].

87. Z výkladu čl. 2 odst. 2 nařízení náležitě zohledňujícího cíle rezoluce 1390 (2002) vyplývá, že navzdory terminologii použité v těchto různých jazykových verzích je cílem tohoto ustanovení upravit jednotlivé způsoby, jakými mohou osoby uvedené na seznamu získat prostředky, aby tak byla přiznána co nejširší působnost zákazu platnému pro tyto osoby získat, přímo nebo nepřímo, právo disponovat dotčenými prostředky, a tak předejít tomu, že tyto prostředky budou použity k teroristickým účelům. Soudní dvůr krom toho v tomto směru rozhodl v rozsudku Kadi[33], ve kterém uvedl, že „základním cílem a předmětem nařízení č. 881/2002 je potírání mezinárodního terorismu, konkrétně jeho odstavení od finančních zdrojů zmrazením finančních prostředků a hospodářských zdrojů osob nebo subjektů, které jsou s ním spojeny".

88. Tvrzení Treasury, že cílem rezoluce (a nařízení) je odstranit jakoukoli formu hospodářské pomoci osobám uvedeným na seznamu obsaženém v příloze I nařízení, není tedy podle mého názoru správné. Zákazy obsažené v těchto aktech jsou sice formulovány široce, ale uplatní se pouze za účelem zabránění těmto osobám v užití jejich prostředků a hospodářských zdrojů

30 — V angličtině „*made available […] for such person's benefit*", ve španělštině „*pongan […] a disposición de esas personas*", ve francouzštině „*rendues disponibles […] pour les fins qu'ils poursuivent*".

31 — Viz rozsudek Möllendorf, uvedený výše, poznámka pod čarou 11, bod 56.

32 — Odstavec 4 rezoluce, zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

33 — Uvedený výše, poznámka pod čarou 13, bod 169.

k teroristickým účelům a zabránění jim v získání prostředků a hospodářských zdrojů od třetích osob, přímo nebo nepřímo, aby je použily k těmto účelům.

89. V důsledku toho se kloním k názoru, že je třeba sdílet výhrady vyjádřené předkládajícím soudem ohledně skutečné možnosti vykládat pojem „zpřístupnit ve prospěch“ obsažený v čl. 2 odst. 2 nařízení tak, že působnost tohoto ustanovení se rozšiřuje na vyplácení *třetím osobám* prostředků, které mohou být použity na pokrytí základních výdajů označené osoby. Je totiž ztěží myslitelné, že by výplata dávek určených na pokrytí potřeb určité rodiny, které jsou skutečně použity k tomuto účelu, takovým způsobem, že umožňují označené osobě získat z nich pouze naturální prospěch, představovala nebezpečí, že dojde ke zneužití těchto prostředků ve prospěch teroristické činnosti. To platí *a fortiori* za zvláštních okolností projednávaného případu, kdy navrhovatelky pobírají skrovnou částku, bedlivě vypočtenou *ex ante*, aby tak bylo poskytnuto jen to nejnutnější na přežití rodiny.

90. Z výše uvedených důvodů nepovažuji za přesvědčivou teorii zastávanou na jednání vládou Spojeného království[34], která se podle mého názoru vyznačuje přílišným formalismem. Je sice pravda, jak to tvrdí tato vláda, že jelikož jsou dotčené dávky vypláceny ve prospěch rodiny osoby uvedené na seznamu obsaženém v příloze I nařízení a jejich výše je stanovena v závislosti na potřebách všech členů této rodiny, jsou tyto dávky svojí *podstatou* a nezávisle na jejich konkrétním užití určeny ke zvýhodnění této osoby. Avšak je rovněž pravda, že *funkcí* těchto dávek je, *nezávisle na užití uvedených částek*, poskytnout rodině, které jsou vypláceny, pouze nezbytné prostředky na obživu jejích členů a že výše těchto dávek je vypočtena v závislosti na tomto užití. Jinými slovy prospěch, který tyto dávky mají přinést těm, kdo je pobírají, a který získají konkrétně manželé navrhovatelek ve věci v původním řízení, nejde nad rámec poskytnutí prostředků na obživu osoby, která je příjemcem těchto dávek, a její rodiny. Zahrnutí výplaty těchto dávek některému členovi rodiny označené osoby do působnosti čl. 2 odst. 2 nařízení, za okolností, které stejně jako v projednávané věci umožňují vyloučit, že příslušné částky budou zpřístupněny této osobě, se nezdá být odůvodněné s ohledem na cíl sledovaný nařízením a rezolucemi, které toto nařízení provádí, kterým je potírání mezinárodního terorismu odepřením finančních zdrojů. Tento závěr je mimoto v souladu s požadavkem ochrany práva navrhovatelek na ochranu jejich rodinného života.

34 — Viz bod 44 výše.

91. K předcházejícímu je třeba dodat, že široký výklad pojmu „ve prospěch“ obsaženého v čl. 2 odst. 2 nařízení, který navrhuje Spojené království a Komise – podle něhož je pokaždé, kdy jsou manželovi nebo manželce označené osoby vyplaceny dávky sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci, nezbytné povolení, neboť tyto prostředky jsou nebo mohou být použity na poskytnutí naturální pomoci označené osobě – s sebou nese nebezpečí, že působnost nařízení bude rozšířena téměř neomezeně, tj. rozšířena logicky nejen na jakoukoli výplatu peněžních částek ve prospěch manžela nebo manželky označené osoby (např. na jejich plat nebo jim poskytnutý dar), ale také na všechny případy, kdy tato osoba nepřímo získá prospěch z existence více či méně přímého vztahu ke třetí osobě, která není uvedena na seznamu, se kterou žije (manžel či manželka, ale rovněž jiní členové rodiny) nebo je s ní spjata zvláštním příbuzenským či přátelským poutem nebo i finančním poutem.

92. Na základě výše uvedených úvah není tudíž podle mého názoru patrné, že by bylo možné výplatu dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci navrhovatelkám orgány Spojeného království kvalifikovat jako zpřístupnění *prostředků* ve prospěch označených osob ve smyslu čl. 2 odst. 2 nařízení.

93. Mám za to, že rovněž nelze zboží a služby poskytované naturálně navrhovatelkami jejich manželům kvalifikovat jako *hospodářské zdroje* podle čl. 1 odst. 2 nařízení, a tudíž shledat, že tyto orgány tím, že vyplácí prostředky navrhovatelkám, nepřímo zpřístupňují hospodářské zdroje označené osobě nebo zpřístupňují tyto zdroje ve prospěch této osoby v rozporu se zákazy obsaženými v čl. 2 odst. 3 nařízení.

94. Nařízení totiž definuje hospodářské zdroje jako „majetek jakéhokoli druhu, hmotný nebo nehmotný, movitý nebo nemovitý, který nepředstavuje vlastní prostředky, ale může být použit k získání prostředků, zboží nebo služeb (čl. 1 odst. 2). V souladu s touto definicí čl. 2 odst. 3 nařízení stanoví zákaz zpřístupnit hospodářské zdroje označené osobě nebo ve prospěch této osoby, přičemž upřesňuje, že jednou z podmínek použití tohoto zákazu je to, že označené osobě je takto umožněno „získat prostředky, zboží nebo služby“.

95. Ve světle cíle zákazů uložených nařízením, kterým je – jak jsem výše zdůraznil –

potírání mezinárodního terorismu prostřednictvím kontroly různých zdrojů financování, je smysl této podmínky jasný: pokud z „majetku jakéhokoli druhu, hmotného nebo nehmotného, movitého nebo nemovitého" není možné získat prostředky, zboží nebo služby, označená osoba nemůže nic zneužít k teroristickým účelům, a tento majetek tedy nepředstavuje hospodářské zdroje podle nařízení[35].

96. Skutečností je, že působnost dotčeného ustanovení byla vyložena Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku vydaném ve věci Möllendorf obzvláště široce[36], jak to bylo zdůrazněno v některých vyjádřeních předložených v tomto řízení; nicméně v daném případě mohl být majetek, který byl předmětem řízení, považován za „jasně zahrnutý do definice pojmu ‚hospodářské zdroje' obsažené v čl. 1 odst. 2" nařízení, neboť se jednalo o nemovitost, která mohla být užita za účelem získání prostředků, zboží nebo služeb. V projednávaném případě se otázka týká naopak samotné možnosti pokládat zboží nebo služby nejvyšší nutnosti poskytované navrhovatelkami jejich manželům za hospodářské zdroje ve smyslu nařízení.

97. Zdá se mi jasné, že placením nájmu z nemovitosti užívané k bydlení nebo placením běžných nákladů na chod domácnosti neposkytují navrhovatelky svým manželům hospodářské zdroje, neboť se jedná o zvýhodnění, která nemohou být užita posledně uvedenými osobami pro získání prostředků, zboží nebo služeb[37]. Pokud jde dále o to, že navrhovatelky zakoupí zboží určené pro osobní spotřebu svých manželů, které však může být potenciálně finančně zužitkováno manželi navrhovatelek, mám za to, že vzhledem ke skrovné částce vyplácené z titulu dávek, která sotva stačí na pokrytí základních potřeb určité rodiny, není skutečně reálně myslitelné, že by toto zboží mohlo být označenou osobou prodáno za účelem získání prostředků, zboží nebo služeb, které budou určeny k financování teroristických činností.

98. V důsledku toho navrhovatelky tím, že používají obdržené částky na koupi zboží nebo služeb základní potřeby, z nichž mají prospěch rovněž jejich manželé, nezpřístupňují těmto osobám hospodářské zdroje, ani je nezpřístupňují ve prospěch těchto osob ve smyslu uvedeném v nařízení, neboť z této naturální pomoci nelze získat prostředky, zboží nebo služby, které by mohly být použity k teroristické činnosti. V důsledku toho

35 — V této souvislosti podotýkám, že vyloučení majetku, z něhož nelze získat prostředky, zboží nebo služby, z pojmu „hospodářské zdroje" se bezesporu vyskytuje v nařízení, ale nevyskytuje se v rezoluci 1390 (2002), která neobsahuje tento rozdíl a která ostatně na rozdíl od nařízení neobsahuje žádnou definici výrazu „hospodářské zdroje".

36 — Uvedený výše, poznámka pod čarou 11, bod 46.

37 — V tomto ohledu viz rovněž „Osvědčené postupy EU v oblasti účinného provádění omezujících opatření" (Doc 8666/08 ze dne 21. dubna 2008), odstavce 45, 48 a 51.

příslušné orgány tím, že vyplatí peněžní částky ve formě dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci navrhovatelkám, které je následně použijí k pokrytí základních potřeb rovněž jejich manželů, nezpřístupňují nepřímo hospodářské zdroje posledně uvedeným osobám, ani je nezpřístupňují ve prospěch těchto osob podle čl. 2 odst. 3 nařízení.

99. Na základě všech předcházejících úvah mám tedy za to, že příslušné orgány tím, že vyplácí navrhovatelkám peněžní částky ve formě dávek sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci, neporušují zákazy obsažené v nařízení.

100. Za účelem vyvrácení tohoto závěru nelze podle mého názoru tvrdit, že by výklad článku 2 nařízení vylučující výplatu dotčených dávek z působnosti tohoto ustanovení činil zvláštní úpravu výjimek obsaženou v článku 2a nadbytečnou.

101. V této souvislosti v první řadě podotýkám, že tento článek, když v odst. 1 písm. a) stanoví, že je možné odchýlit se od zákazů stanovených v článku 2 „na žádost podanou dotčenou fyzickou nebo právnickou osobou“, se skutečně zdá být formulován široce s úmyslem zahrnout mezi osoby, které musí získat povolení, nejen označené osoby, které si přejí získat přístup k vlastnímu zajištěnému majetku, ale rovněž jakoukoli třetí osobu, která si přeje zpřístupnit označené osobě, přímo nebo nepřímo, prostředky nebo hospodářské zdroje, nebo zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje ve prospěch této osoby[38].

102. Není však pochyb o tom, že cílem povolovacího režimu obsaženého v článku 2a nařízení je předejít tomu, aby prostředky nebo hospodářské zdroje uvolněné nebo povolené za účelem úhrady výdajů, jejichž seznam je obsažen v odst. 1 písm. a) tohoto článku, byly zneužity k teroristickým účelům. V souladu s tímto cílem mohou podle mého názoru podléhat tomuto režimu pouze převody umožňující označené osobě *disponovat* prostředky nebo hospodářskými zdroji a rozhodnout o jejich určení na pokrytí výdajů uvedených v tomto ustanovení. Nebezpečí zneužití prostředků nebo zdrojů existuje totiž tehdy, pokud jsou tyto prostředky nebo zdroje zpřístupněny, *přímo či nepřímo*, označené

38 — Viz rovněž pokyny pro žádosti o výjimku obsažené ve výše uvedeném dokumentu „Osvědčené postupy EU v oblasti účinného provádění omezujících opatření“ z roku 2008, podle nichž „Fyzická nebo právnická osoba, která si přeje zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje označené fyzické nebo právnické osobě, musí požádat o povolení“ (odstavec 59).

osobě, ale naopak neexistuje tehdy, pokud třetí osoba přímo uhradí dotčené výdaje.

103. V projednávaném případě přitom disponuje částkami obdrženými z titulu dávek *třetí osoba* a tatáž osoba má rovněž možnost rozhodnout o určení těchto částek na uhrazení výdajů na chod domácnosti. Krom toho je vhodné připomenout, že jak to vyplývá z písemností ve spise ve vnitrostátním řízení, je nesporné, že navrhovatelky nepřevedly žádné dotčené částky na své manžely.

104. V poslední řadě nepovažuji za přesvědčivou argumentaci obsaženou ve vnitrostátních rozhodnutích vydaných v řízení v prvním a druhém stupni, kterou Spojené království převzalo ve svém vyjádření, podle níž by takový výklad čl. 2 odst. 2 nařízení, podle kterého by třetí osobě bylo povoleno uhradit základní výdaje osoby uvedené na seznamu obsaženém v příloze I nařízení, zprostil posledně zmíněnou osobu povinnosti uhradit tyto výdaje osobně a umožňoval by jí poskytnout aktiva, která by se jí podařilo získat jinými prostředky, na teroristické účely.

105. Kladu si totiž otázku, jak by osoba uvedená na výše zmíněném seznamu mohla získat tato jiná aktiva, jelikož její prostředky nebo hospodářské zdroje jsou zmrazeny podle článku 1 nařízení, a s přihlédnutím k omezením stanoveným článkem 2 nařízení pro získání prostředků nebo hospodářských zdrojů od třetích osob, v případě, že nebylo vydáno zvláštní povolení podle článku 2a. Skutečnost, že třetí osoba hradí základní výdaje této osoby, má tedy za následek pouze to, že posledně uvedená osoba je zproštěna povinnosti získat povolení za účelem přístupu ke svým vlastním prostředkům nebo hospodářským zdrojům – připustí-li se, že je vlastní – které mají být použity na pokrytí jejích výdajů, ale to jí automaticky neumožňuje použít vlastní aktiva, která jsou stále ještě zmrazena, ani získat prostředky nebo hospodářské zdroje od třetích osob, které budou určeny k financování teroristických činností. Nelze samozřejmě vyloučit možnost, že existuje chování, jehož cílem je obejít zákazy uložené nařízením, ale k tomu může dojít nehledě na úhradu dotčených výdajů třetí osobou.

106. Krom toho podrobení této úhrady povolovacímu režimu obsaženému v článku 2a nařízení by každopádně nebylo odpovědí na obavy vyjádřené Spojeným královstvím. Cílem tohoto článku je totiž právě umožnit osobám uvedeným na seznamu obsaženém v příloze I nařízení získat prostředky nezbytné na jejich obživu. V důsledku toho zásah třetí osoby, jednající na základě povolení či bez povolení, každopádně zprostí

označenou osobu povinnosti osobně pokrýt tyto základní výdaje, čímž jí ponechá volnost určit tyto zdroje případně získané v rozporu se zákazy obsaženými v nařízení k teroristickým účelům. Krom toho použití povolovacího postupu obsaženého v článku 2a nařízení by rovněž nevylučovalo možnost takového porušení, a nečinilo by ji méně pravděpodobnou, neboť se jedná o ustanovení určené výhradně k minimalizaci nebezpečí zneužití uvolněných prostředků nebo zdrojů.

107. Jak jsem několikrát připomněl výše, toto nebezpečí přitom v projednávané věci neexistuje, a to ani abstraktně, vzhledem k částkám dotčených dávek, které jsou určeny výhradně k poskytnutí toho nejnutnějšího na pokrytí základních potřeb rodiny, jíž jsou vypláceny, ani konkrétně, neboť ve věci v původním řízení je nesporné, že navrhovatelky nezpřístupňují svým manželům obdržené částky, ale že jim poskytují pouze naturální pomoc.

VI – Závěry

108. S ohledem na všechny předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou House of Lords tak, že čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 se nevztahuje na dávky sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci, které jsou předmětem projednávané věci, vyplácené státem manželovi nebo manželce osoby uvedené na seznamu obsaženém v příloze I zmíněného nařízení, z toho pouhého důvodu, že manžel nebo manželka žije s označenou osobou a že využije nebo může využít část těchto částek na koupi zboží nebo služeb, které označená osoba spotřebuje nebo z nich bude mít rovněž prospěch.