Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 28. května 2020[1]

Věc C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
proti

Radě Evropské unie

„Kasační opravný prostředek – Žaloba na náhradu škody – Omezující opatření přijatá vůči Íránu – Článek 29 SEU – Článek 215 SFEU – Pravomoc Soudního dvora rozhodnout o žalobě na náhradu škody – Náhrada škody údajně vzniklé žalobci v důsledku zařazení jeho jména na různé seznamy omezujících opatření – Možnost získat náhradu za porušení povinnosti uvést odůvodnění“

I. Úvod

1. Šíření jaderných zbraní je jednou z největších hrozeb, kterým lidstvo čelí. V kontextu Blízkého východu se tato hrozba stala v posledních letech zvláště akutní. Za tímto účelem se členské státy Evropské unie a samotná Evropská unie snažily určitými omezujícími opatřeními (nebo sankcemi) odradit Íránskou islámskou republiku od podniknutí kroků, které by tomuto státu mohly umožnit vývoj systémů jaderných zbraní. Toto je obecný kontext projednávané věci.

2. Svým kasačním opravným prostředkem se společnost Bank Refah Kargaran domáhá částečného zrušení rozsudku ze dne 10. prosince 2018, Bank Refah Kargaran v. Rada (T-552/15, dále jen „napadený rozsudek“, nezveřejněný, EU:T:2018:897), kterým Tribunál zamítl její žalobu na náhradu škody, která jí údajně vznikla v důsledku zařazení jejího jména na různé seznamy omezujících opatření. Tento kasační opravný prostředek předestírá složité otázky výkladu Smlouvy týkající se pravomoci Soudního dvora přezkoumávat rozhodnutí přijatá ve věcech společné bezpečnosti a zahraniční politiky, a zejména otázku, zda lze náhradu škody přiznat v případě, že rozhodnutí o omezujících opatřeních proti fyzické nebo právnické osobě, které bylo přijato Radou na základě kapitoly 2 hlavy V SEU, bylo Soudním dvorem zrušeno podle článku 275 SFEU.

II. Skutečnosti předcházející sporu

3. Skutečnosti předcházející sporu, jak jsou uvedeny v bodech 1 až 13 napadeného rozsudku, lze shrnout následovně.

4. Jak jsem právě uvedl, spor probíhá v souvislosti s omezujícími opatřeními přijatými Evropskou unií vůči Íránské islámské republice. Tato opatření měla, a mají, vyvíjet tlak na Íránskou islámskou republiku, aby upustila od určitých činností, které by mohly představovat skutečné riziko šíření jaderných zbraní, a zastavila vývoj systémů nosičů jaderných zbraní.

1 – Původní jazyk: angličtina.

5. Dne 26. července 2010 bylo jméno navrhovatelky, íránské banky, zařazeno na seznam subjektů zapojených do šíření jaderných zbraní obsažený v příloze II rozhodnutí Rady 2010/413/SZBP ze dne 26. července 2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu [2]. Tato opatření byla přijata z důvodu, že tato banka údajně převzala určité finanční transakce po jiné významné íránské finanční instituci, Bank Melli, po přijetí omezujících opatření vůči této finanční instituci.

6. Ze stejných důvodů bylo jméno navrhovatelky rovněž zařazeno na seznam obsažený v příloze V nařízení Rady (ES) č. 423/2007 ze dne 19. dubna 2007 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2007, L 103, s. 1). Tato omezující opatření byla vůči společnosti Bank Refah ponechána prováděcím nařízením Rady č. 668/2010 ze dne 26. července 2010, kterým se provádí čl. 7 odst. 2 nařízení (ES) č. 423/2007 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2010, L 195, s. 25).

7. Poté, co bylo nařízení č. 423/2007 zrušeno nařízením Rady (EU) č. 961/2010 ze dne 25. října 2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu [3], bylo jméno navrhovatelky zařazeno do přílohy VIII posledně uvedeného nařízení.

8. Rozhodnutím 2010/644/SZBP [4] Rada Evropské unie ponechala jméno navrhovatelky na seznamu uvedeném v příloze II rozhodnutí 2010/413 [5].

9. Jméno navrhovatelky bylo rovněž ponecháno na seznamu v příloze VIII nařízení č. 961/2010 prováděcím nařízením Rady (EU) č. 1245/2011 ze dne 1. prosince 2011, kterým se provádí nařízení č. 961/2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2011, L 319, s. 11).

10. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 961/2010 bylo zrušeno nařízením Rady (EU) č. 267/2012 ze dne 23. března 2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2012, L 88, s. 1), bylo jméno navrhovatelky zařazeno do přílohy IX posledně uvedeného nařízení. Odůvodnění pro zařazení jména navrhovatelky na seznam je stejné jako odůvodnění uvedené v rozhodnutí 2010/413.

11. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. ledna 2011 podala navrhovatelka žalobu znějící mimo jiné na zrušení rozhodnutí 2010/644 a nařízení č. 961/2010 v rozsahu, v němž se jí tyto akty týkaly. Navrhovatelky následně svá návrhová žádání upravila tak, aby zněla na zrušení rozhodnutí 2011/783, prováděcího nařízení č. 1245/2011 a nařízení č. 267/2012 v rozsahu, v němž se jí tyto akty týkaly.

12. V bodě 83 rozsudku ze dne 6. září 2013, Bank Refah Kargaran v. Rada (T-24/11, EU:T:2013:403, dále jen „zrušovací rozsudek“), Tribunál vyhověl druhému žalobnímu důvodu vznesenému navrhovatelkou v rozsahu, v němž se dovolávala porušení povinnosti uvést odůvodnění. V důsledku toho Tribunál zrušil zařazení jména navrhovatelky zaprvé do přílohy II rozhodnutí 2010/413, ve znění vyplývajícím z rozhodnutí 2010/644 a následně z rozhodnutí 2011/783, zadruhé do přílohy VIII nařízení č. 961/2010 (ve znění vyplývajícím zejména z prováděcího nařízení č. 1245/2011) a zatřetí do přílohy IX nařízení č. 267/2012. Při tomto rozhodování Tribunál nepovažoval za nutné zabývat se ostatními argumenty a žalobními důvody vznesenými navrhovatelkou.

13. Podle čl. 60 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie nabývá rozhodnutí Tribunálu, které ruší nařízení, právní moci až dnem, kdy uplyne lhůta stanovená v čl. 56 prvním pododstavci tohoto statutu, nebo pokud je v této lhůtě podán opravný prostředek, dnem jeho zamítnutí. Tribunál tudíž rozhodl, že pro to, aby data právní moci vyškrtnutí jména navrhovatelky ze

2 – Rozhodnutí Rady o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení společného postoje 2007/140/SZBP (Úř. věst. 2010, L 195, s. 39).

3 – Nařízení o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení nařízení (ES) č. 423/2007 (Úř. věst. 2010, L 281, s. 1).

4 – Rozhodnutí Rady ze dne 25. října 2010, kterým se mění rozhodnutí 2010/413 o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení společného postoje 2007/140/SZBP (Úř. věst. 2010, L 281, s. 81).

5 – Rozhodnutím Rady 2011/783/SZBP ze dne 1. prosince 2011, kterým se mění rozhodnutí 2010/413/SZBP o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2011, L 319, s. 71), se tento seznam ve vztahu k navrhovatelce nezměnil.

všech seznamů byla stejná, účinnost přílohy II rozhodnutí 2010/413, ve znění vyplývajícím z rozhodnutí 2010/644 a následně z rozhodnutí 2011/783, musela být ve vztahu k navrhovatelce zachována až do doby, kdy zároveň nabylo právní moci rovněž vyškrtnutí jména navrhovatelky z přílohy IX nařízení č. 267/2012.

14. V pozdější fázi bylo jméno navrhovatelky posléze znovu zařazeno na seznam omezujících opatření obsažený v příloze II rozhodnutí 2010/413 rozhodnutím Rady 2013/661/SZBP ze dne 15. listopadu 2013[6]. Článek 2 posledně uvedeného rozhodnutí stanovil, že toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, k němuž došlo dne 16. listopadu 2013.

15. Jméno navrhovatelky bylo následně zařazeno na seznam v příloze IX nařízení č. 267/2012 prováděcím nařízením Rady (EU) č. 1154/2013 ze dne 15. listopadu 2013[7]. Toto prováděcí nařízení vstoupilo v platnost dnem vyhlášení v Úředním věstníku, k němuž došlo rovněž dne 16. listopadu 2013. V příloze IX bylo ve vztahu k navrhovatelce uvedeno toto odůvodnění:

„Subjekt poskytující podporu íránské vládě. Z 94 % je ve vlastnictví Iranian Social Security Organisation, kterou ovládá íránská vláda; poskytuje íránským ministerstvům bankovní služby."

16. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 28. ledna 2014 podala navrhovatelka žalobu, kterou se domáhala mimo jiné zrušení rozhodnutí 2013/661 a prováděcího nařízení č. 1154/2013 v rozsahu, v němž se jí tyto akty týkaly. Tato žaloba byla zamítnuta rozsudkem ze dne 30. listopadu 2016, Bank Refah Kargaran v. Rada (T-65/14, nezveřejněný, EU:T:2016:692). Tento druhý rozsudek Tribunálu nebyl předmětem kasačního opravného prostředku.

III. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

17. Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 25. září 2015 podala navrhovatelka žalobu na náhradu škody. Navrhovala Tribunálu, aby uložil Evropské unii nahradit jí škodu způsobenou přijetím a zachováním dotčených omezujících opatření, dokud nebyla zrušovacím rozsudkem zrušena, tím, že jí zaplatí částku ve výši 68 651 318 eur spolu se zákonným úrokem z titulu majetkové újmy a částku ve výši 52 547 415 eur spolu se zákonným úrokem z titulu nemajetkové újmy. Podpůrně navrhovatelka žádala Tribunál, aby rozhodl, že všechny částky požadované z titulu nemajetkové újmy nebo jejich část jsou považovány za majetkovou újmu.

18. Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 6. ledna 2016 požádala Komise o povolení vedlejšího účastenství na podporu návrhových žádání Rady. Rozhodnutím ze dne 3. února 2016 předseda prvního senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolil. Komise předložila vyjádření k žalobě a hlavní účastnice řízení se k němu ve stanovených lhůtách vyjádřily[8].

19. V rámci organizačního procesního opatření ze dne 19. září 2018 byla navrhovatelka vyzvána, aby předložila vyjádření, zejména k argumentu Rady uvedenému v bodě 4 dupliky, podle kterého Tribunál nemá pravomoc rozhodovat o žalobě na náhradu škody související s rozhodnutími 2010/413, 2010/644 a 2011/783. Odpovědi navrhovatelky na otázky byly doručeny kanceláři Tribunálu dne 4. října 2018.

6 – Rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2010/413/SZBP o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2013, L 306, s. 18).

7 – Prováděcí nařízení Rady, kterým se provádí nařízení č. 267/2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2013, L 306, s. 3).

8 – Rozhodnutím předsedy prvního senátu Tribunálu ze dne 7. října 2016 bylo řízení v souladu s čl. 69 písm. b) jednacího řádu Tribunálu přerušeno až do konečného rozhodnutí Soudního dvora v řízení ve věci C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan v. Rada. Rozsudkem ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan v. Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402), Soudní dvůr zamítl kasační opravné prostředky podané společností Safa Nicu Sepahan a Radou. V rámci organizačního procesního opatření ze dne 27. února 2018 byly účastnice řízení vyzvány, aby informovaly Tribunál o důsledcích tohoto rozsudku pro projednávanou věc. Komise odpověděla na tuto výzvu dne 13. března 2018, Rada a navrhovatelka odpověděly dne 15. března 2018.

20. V napadeném rozsudku Tribunál v bodech 25 až 32 rozhodl, že má pravomoc rozhodovat o žalobě znějící na náhradu škody, která údajně vznikla v důsledku omezujících opatření. Po přezkoumání příslušných ustanovení Smlouvy dospěl k závěru, že společným účinkem čl. 24 odst. 1 SEU, článku 40 SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU je, že nemá pravomoc rozhodovat o žalobě na náhradu škody týkající se náhrady škody údajně vzniklé v důsledku přijetí rozhodnutí přijatých v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) podle článku 29 SEU, jako jsou rozhodnutí 2010/413, 2010/644 a 2011/783. Tribunál však shledal, že má pravomoc projednat návrh na náhradu škody údajně vzniklé osobě nebo subjektu v důsledku omezujících opatření přijatých na základě článku 215 SFEU, jako jsou individuální opatření vůči navrhovatelce obsažená v nařízení č. 961/2010 a nařízení č. 267/2012, jakož i v prováděcím nařízení č. 1245/2011.

21. Pokud jde o opodstatněnost návrhu, Tribunál v bodech 34 a 35 napadeného rozsudku připomněl, že pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie musí být splněny tři podmínky: je třeba prokázat protiprávní jednání spočívající v dostatečně závažném porušení právní normy, „jejímž cílem je přiznání práv jednotlivcům“, žalobci musí vzniknout skutečná škoda a musí existovat příčinná souvislost mezi vytýkaným jednáním a údajnou škodou.

22. Tribunál v bodě 42 a následujících zkoumal tři argumenty navrhovatelky předložené za účelem prokázání existence takového porušení.

23. Pokud jde o první argument, vycházející z existence závažného porušení právní normy z důvodu porušení povinnosti uvést odůvodnění, konstatovaného ve zrušujícím rozsudku, Tribunál ho odmítl na základě toho, že není pravděpodobné, že by porušení povinnosti uvést odůvodnění bylo důvodem pro vznik odpovědnosti ze strany Unie.

24. Pokud jde o druhý argument, který Tribunál identifikoval jako tvrzení, podle kterého Tribunál ve zrušujícím rozsudku rozhodl, že Rada porušila práva žalobkyně na obhajobu a účinnou soudní ochranu, Tribunál jej odmítl z důvodu, že v uvedeném rozsudku byla sporná rozhodnutí zrušena pouze kvůli porušení povinnosti uvést odůvodnění, aniž byly zkoumány žalobní důvody vznesené žalobkyní, jež vycházely z porušení jejích práv na obhajobu a účinnou soudní ochranu.

25. Třetím argumentem navrhovatelka tvrdila, že Rada neuplatnila kritérium, o kterém tvrdí, že ho uplatnila, aby odůvodnila zařazení navrhovatelky na seznam. Tribunál tuto výtku zamítl jako nepřípustnou, protože byla vznesena opožděně. Podle Tribunálu argumenty uvedené v žalobě vycházely pouze z protiprávnosti zjištěné Tribunálem ve zrušujícím rozsudku, takže tento třetí argument, které byl poprvé uveden v duplice navrhovatelky, nelze považovat za rozšíření argumentů uvedených v žalobě.

26. Tribunál dospěl k závěru, že první podmínka vyžadovaná ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie související s existencí protiprávního jednání ze strany Rady nebyla v projednávaném případě splněna. Tribunál tedy žalobu zamítl, aniž zkoumal další dvě podmínky nezbytné pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU.

IV. Kasační opravný prostředek

A. Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

27. Navrhovatelka navrhuje, aby Soudní dvůr:

– částečně zrušil napadený rozsudek;

– v hlavním řízení jí přiznal náhradu majetkové újmy ve výši 68 651 318 eur a nemajetkové újmy ve výši 52 547 415 eur;

– alternativně vrátil věc Tribunálu;

– uložil Radě náhradu nákladů řízení v obou stupních.

28. Rada a Komise navrhují, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

B. Shrnutí důvodů kasačního opravného prostředku navrhovatelky

29. Na podporu kasačního opravného prostředku uplatňuje navrhovatelka sedm důvodů kasačního opravného prostředku, které lze v podstatě shrnout tak, že se Tribunál dopustil:

– nesprávného právního posouzení, když uvedl, že porušení povinnosti uvést odůvodnění nemůže být důvodem pro vznik odpovědnosti ze strany Unie (první důvod kasačního opravného prostředku);

– nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že žalobkyně, která se stala obětí protiprávní sankce přijaté Radou, podala žalobu a dosáhla zrušení této sankce, se poté nemůže dovolávat existence dostatečně závažného porušení práva na účinnou soudní ochranu (druhý důvod kasačního opravného prostředku);

– nesprávného právního posouzení, když zamítl žalobní důvod uvedený žalobkyní v replice, aniž určil, jak to vyžaduje judikatura, zda žalobní důvod uvedený v replice je výsledkem běžného rozvinutí argumentů vyplývajících ze žaloby v průběhu soudního řízení (třetí důvod kasačního opravného prostředku);

– nesprávného právního posouzení tím, že nesprávně vyložil zrušující rozsudek a rozhodl, že zjištění, že Rada porušila povinnost seznámit žalobkyni s důkazy, které jsou proti ní předloženy, pokud jde o odůvodnění opatření týkajících se zmrazení finančních prostředků, nepředstavuje dostatečně závažné porušení unijního práva, které vede ke vzniku odpovědnosti Evropské unie (čtvrtý a pátý důvod kasačního opravného prostředku);

– zkreslení žaloby, když s cílem shledat argument žalobkyně nepřípustným, měl za to, že žalobkyně ve fázi žaloby netvrdila, že je protiprávní, že důvody pro zařazení jejího jména na seznam osob, na které se vztahují omezující opatření, nesplňovaly kritérium uplatňované Radou (šestý důvod kasačního opravného prostředku);

– zkreslení žaloby tím, že omezil důvody protiprávnosti, jichž se žalobkyně dovolávala, pouze na porušení povinnosti uvést odůvodnění (sedmý důvod kasačního opravného prostředku).

30. Na žádost Soudního dvora navrhuji zaměřit své stanovisko v prvním stupni na otázku pravomoci, tedy na to, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl o své pravomoci, pokud jde o omezující opatření, tak jak rozhodl. Pokud jde o zbývající část, budu zkoumat pouze první důvod kasačního opravného prostředku, kterým navrhovatelka tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v projednávané věci rozhodl, že porušení povinnosti uvést odůvodnění nemůže vést k nároku na náhradu škody, jelikož ostatní žalobní důvody směřují v podstatě k obcházení tohoto závěru Tribunálu.

V. Analýza

A. K pravomoci soudu Evropské unie přiznat náhradu za omezující opatření

1. K otázce, zda se Soudní dvůr může touto otázkou zabývat i bez návrhu

31. Úvodem je třeba poznamenat, že navrhovatelka v kasačním opravném prostředku nezpochybnila závěry Tribunálu týkající se jeho pravomoci. Avšak vzhledem k tomu, že otázka pravomoci Soudního dvora rozhodovat ve sporu je podmínkou řízení, může ji Soudní dvůr zkoumat v kterékoli fázi, a to i bez návrhu [9].

32. Avšak vzhledem k tomu, že je soud Evropské unie vázán zásadou kontradiktorního řízení, takové přezkoumání vyžaduje, aby byli účastníci řízení informováni o tom, že Soudní dvůr zvažuje, že se bude zabývat takovou otázku i bez návrhu, a aby měli příležitost ji projednat. Tyto požadavky byly v projednávaném případě splněny.

33. Dopisem ze dne 10. prosince 2019 byly účastnice řízení vyzvány, aby se na jednání vyjádřily k otázce, zda mají soudy Evropské unie pravomoc projednat návrh navrhovatelky na náhradu škody, která údajně vznikla v důsledku omezujících opatření stanovených rozhodnutími, která spadají do oblasti působnosti SZBP. Byly rovněž vyzvány, aby zaujaly stanovisko k otázce, zda má Soudní dvůr pravomoc zabývat se touto otázkou i bez návrhu.

34. Z toho vyplývá, že v případě, že by Soudní dvůr považoval tento krok za vhodný, může z moci úřední zkoumat otázku, zda mají soudy Evropské unie pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody znějící na náhradu škody údajně vzniklé v důsledku rozhodnutí o uložení omezujících opatření v kontextu SZBP.

2. K věci samé

35. Před zkoumáním meritorní stránky věci se nejprve jeví vhodné popsat, co se zdá být obecnou praxí Rady, pokud jde o přijímání omezujících opatření, a přezkoumat judikaturu Tribunálu týkající se jeho pravomoci v této oblasti.

36. Omezující opatření přijímá Rada jednomyslně na základě článku 29 SEU. Tato opatření, jako jsou opatření dotčená v projednávané věci, obsahují obecná ustanovení, která se například mohou snažit omezit dovoz a vývoz určitého zboží do a ze stanovených států. Tato opatření mohou mít také podobu zvláštních zákazů zaměřených na kategorii adresátů, jejichž účelem je ve skutečnosti zabránit tomu, aby tyto osoby obchodovaly nebo přijímaly zboží nebo služby na území Evropské unie.

37. Za tímto účelem omezující opatření upřesňují podmínky, za jakých může být osoba zařazena do těchto příloh a být v nich ponechána. Tato rozhodnutí přijatá podle uvedeného článku 29 mohou rovněž obsahovat řadu individuálních rozhodnutí, která mají podobu přílohy obsahující seznam identifikovatelných osob, orgánů nebo subjektů a důvody, proč se Rada domnívá, že splňují podmínky stanovené obecnými kritérii pro uvedení na tomto seznamu [10].

9 – Viz rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, body 36 až 38), a ze dne 26. února 2015, Planet v. Komise (C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20).

10 – Viz například rozsudek ze dne 21. dubna 2016, Rada v. Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, bod 119).

38. Omezující opatření přijatá na základě článku 29 SEU mají tudíž zvláštní povahu, jelikož jsou akty s obecnou působností (v rozsahu v němž zakazují určité kategorii obecně a abstraktně určených adresátů zejména poskytnout finanční zdroje a hospodářské prostředky k dispozici osobám a subjektům, jejichž jména jsou uvedena na seznamech obsažených v jejich přílohách), a zároveň představují řadu individuálních rozhodnutí vůči uvedeným osobám a subjektům [11].

39. Rozhodnutí přijatá podle uvedeného článku 29 se však vztahují pouze na členské státy a nemají účinek na třetí strany. S cílem zajistit jejich jednotné uplatňování hospodářskými subjekty ve všech členských státech [12] je v důsledku toho praxí Rady také souběžné přijetí nařízení podle článku 215 SFEU. Tato nařízení obecně reprodukují znění rozhodnutí přijatých na základě článku 29 SEU [13]. Za tímto účelem se Rada usnáší kvalifikovanou většinou na základě společného návrhu Komise a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a informuje Evropský parlament. Například v případě změny seznamu osob dotčených omezujícími opatřeními se provedou paralelní změny rozhodnutí přijatého na základě uvedeného článku 29 a nařízení přijatého podle článku 215 SFEU.

40. Je však třeba poznamenat, že není pochyb o tom, že individuální rozhodnutí, která uvádějí a ponechávají určité osoby na seznamech obsažených v přílohách těchto nařízení přijatých na základě článku 215 SFEU, mohou být předmětem žaloby na náhradu škody v souladu s čl. 340 druhým pododstavcem SFEU, pokud bylo toto nařízení buď zrušeno, nebo bylo konstatováno jeho nesprávné uplatňování.

41. Pokud jde o pravomoc unijního soudu rozhodovat o žalobě znějící na náhradu škody, která údajně vznikla v důsledku přijetí rozhodnutí podle článku 29 SEU, Tribunál doposud v tomto a dalších podobných případech dospěl k závěru, že v dané věci nemá pravomoc [14].

42. Podle současné judikatury Tribunálu, jež byla shrnuta v bodech 30 a 31 napadeného rozsudku, platí, že v souladu s čl. 24 odst. 1 druhým pododstavcem šesté věty SEU a čl. 275 prvním pododstavcem SFEU nemají unijní soudy v zásadě pravomoc, pokud jde o ustanovení primárního práva týkající se SZBP a právních aktů, jež byly přijaty na jejich základě [15]. Podle čl. 275 druhého pododstavce SFEU mají unijní soudy pravomoc v oblasti SZBP pouze ve výjimečných případech. Tato pravomoc zahrnuje jednak pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU a jednak pravomoc rozhodovat o žalobách na zrušení aktu podaných jednotlivci za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU proti omezujícím opatřením, jež v rámci SZBP přijala Rada.

11 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2013, Gbagbo a další v. Rada (C-478/11 P až C-482/11 P, EU:C:2013:258, bod 56).

12 – Viz například bod 3 odůvodnění nařízení č. 423/2007 a bod 4 odůvodnění nařízení č. 961/2010, které jsou předmětem projednávané věci.

13 – Článek 215 odst. 2 SFEU stanoví, že pokud tak stanoví rozhodnutí přijaté podle hlavy V kapitoly 2 SEU, může Rada přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům.

14 – Tribunál se dříve vyhýbal zaujetí stanoviska v této otázce: v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. června 2014, Syria International Islamic Bank v. Rada (T-293/12, nezveřejněný, EU:T:2014:439, body 70 a 83), a ze dne 24. září 2014, Kadhaf Al Dam v. Rada (T-348/13, nezveřejněný, EU:T:2014:806, bod 115).

15 – Rozsudky ze dne 13. prosince 2018, Iran Insurance v. Rada (T-558/15, EU:T:2018:945, body 53 a 55), a ze dne 13. prosince 2018, Post Bank Iran v. Rada (T-559/15, EU:T:2018:948, body 23 až 55).

43. Tribunál však zásadně vykládá čl. 275 druhý pododstavec SFEU tak, že nepřiznává unijním soudům žádnou pravomoc projednat žalobu na náhradu škody a rozhodnout o ní[16]. Žaloba na náhradu škody, která zní na náhradu újmy údajně vzniklé v důsledku aktu přijatého v rámci SZBP, tedy podle Tribunálu nespadá do jeho pravomoci[17]. Unijní soudy mají pravomoc rozhodovat pouze o nároku na náhradu škody údajně vzniklé osobě nebo subjektu v důsledku uplatňování omezujících opatření přijatých vůči této osobě nebo subjektu v souladu s článkem 215 SFEU, jelikož toto ustanovení nespadá mezi ustanovení Smluv o SZBP[18].

44. Jinými slovy Tribunál se domnívá, že ačkoli *nemá* pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody podané osobou nebo subjektem, jež se týká újmy údajně vzniklé v důsledku omezujících opatření přijatých vůči této osobě nebo subjektu v rozhodnutí přijatém podle ustanovení o SZBP (jako je článek 29 SEU), *má* pravomoc rozhodnout o stejné žalobě, pokud zní na náhradu škody, která této osobě nebo subjektu údajně vznikla v důsledku provedení stejných rozhodnutí, pokud k provedení došlo podle článku 215 SFEU[19].

45. Při každém posuzování této důležité otázky pravomoci je třeba nejprve přezkoumat příslušná ustanovení Smlouvy.

46. Ačkoli článek 19 SEU ukládá soudům Evropské unie „[zajistit] dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“, poslední věty jak čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tak čl. 275 prvního pododstavce SFEU rovněž výslovně stanoví, že v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky nemá Soudní dvůr v zásadě pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani „k aktům přijatým na jejich základě“[20].

47. V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát N. Wahl ve svém stanovisku ve věci H v. Rada a Komise (C-455/14 P, EU:C:2016:212, bod 2), tato ustanovení Smlouvy odrážejí zavedenou praxi vnitrostátních soudů ohledně rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky, přijatých vládami příslušných členských států. Tato tradiční úcta k výkonné moci, pokud jde o soudní přezkum takových rozhodnutí, může být odůvodněna různě. Mnoho z těchto rozhodnutí – například otázky uznání státu nebo vhodné reakce na nepřátelské kroky cizího státu, nemluvě o záležitostech, jako je nasazení vojenského personálu – zahrnuje otázky politiky na vysoké úrovni a diplomacie, které jsou svou povahou vyloučeny ze soudního přezkumu. Rozhodnutí týkající se těchto otázek nezřídka zahrnují uplatnění politického uvážení vládami členských států, u něhož je důležité, aby se výkonná a soudní složka nevyjadřovala protichůdně. Otázky nastolené v oblasti zahraničních věcí navíc nemohou být často snadno vyřešeny aplikací konvenčních právních zásad nebo použitím standardních soudních metod zjišťování skutkových okolností, dokazování a právního hodnocení důkazů[21].

48. To však *neplatí* pro *všechna* rozhodnutí týkající se otázek zahraniční politiky. Konkrétně každé rozhodnutí o zařazení jména fyzické nebo právnické osoby na seznam omezujících opatření *lze* přezkoumat na základě standardních právních důvodů, jako je dodržování práva na obhajobu, povinnosti uvést odůvodnění a zásady proporcionality. Dřívější zrušující rozsudek, který je základem tohoto řízení, je vlastně svým způsobem důkazem toho, jak mohou takové specifické a konkrétní typy rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky být předmětem soudního přezkumu.

16 – Rozsudek ze dne 18. února 2016, Jannatian v. Rada (T-328/14, nezveřejněný, EU:T:2016:86, bod 30).

17 – Rozsudek ze dne 18. února 2016, Jannatian v. Rada (T-328/14, nezveřejněný, EU:T:2016:86, bod 31).

18 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. července 2007, Sison v. Rada (T-47/03, nezveřejněný, EU:T:2007:207, body 232 až 251), a ze dne 25. listopadu 2014, Safa Nicu Sepahan v. Rada (T-384/11, EU:T:2014:986, body 45 až 149), potvrzený v řízení o kasačním opravném prostředku rozsudkem ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan v. Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 2018, Iran Insurance v. Rada (T-558/15, EU:T:2018:945, bod 57), a ze dne 13. prosince 2018, Post Bank Iran v. Rada (T-559/15, EU:T:2018:948, bod 57).

20 – Rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 39). Pro vysvětlení původu těchto ustanovení viz názor generální advokátky J. Kokott v řízení o posudku 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) (EU:C:2014:2475, bod 90).

21 – Viz obecně, Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, s. 202–213.

49. Jak jsem právě uvedl, tato myšlenková linie jasně vysvětluje tato ustanovení Smlouvy ve vztahu k rozhodnutím v oblasti SZBP. Je totiž třeba mít na paměti, že akty přijaté na základě ustanovení o SZBP mají v zásadě za cíl pouze převést rozhodnutí čistě politické povahy spojená s prováděním SZBP, u nichž je obtížné sladit soudní přezkum s rozdělením pravomocí. Jak tedy zdůraznil generální advokát N. Wahl ve věci H v. Rada a Komise, Soudní dvůr Evropské unie provádí přezkum ve věcech SZBP „pouze ve výjimečných případech“ [22].

50. Je však stejně důležité připomenout, že nikoli všechny akty přijaté v kontextu SZBP jsou vyloučeny z oblasti přezkumu Soudního dvora na základě příslušných ustanovení Smlouvy.

51. Zaprvé, jak vyplývá ze znění čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU, výslovné vyloučení stanovené těmito ustanoveními se týká pouze aktů přijatých na základě jednoho z ustanovení stanovených v článcích 23 až 46 SEU nebo aktů přijatých na jejich základě.

52. Zadruhé Soudní dvůr rozhodl, že některé akty nejsou ze své povahy vyloučeny z působnosti soudního přezkumu na základě ustanovení obsažených v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU a čl. 275 prvním pododstavci SFEU, a to bez ohledu na jejich právní základ. Soudní dvůr například rozhodl, že má pravomoc přezkoumat platnost aktů, jimiž je řízen personál a jež jsou podobné rozhodnutím přijatým unijními orgány při výkonu jejich pravomocí, jako jsou například opatření týkající se přeřazení zaměstnanců [23].

53. Zatřetí, jelikož čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec SEU a čl. 275 první pododstavec SFEU zavádějí výjimku z pravidla o obecné pravomoci, kterou článek 19 SEU přiznává Soudnímu dvoru za účelem zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, musí být tato ustanovení vykládána restriktivně [24]. Pokud se tedy na akt vztahují pravidla stanovená ve SFEU, jako jsou ustanovení finančního nařízení v oblasti zadávání veřejných zakázek, Soudní dvůr neztratil pravomoc tato pravidla vykládat a uplatňovat [25].

54. Začtvrté samotné Smlouvy rozlišují ve vztahu k SZBP dvě situace, ve kterých byla výslovně uznána pravomoc unijních soudů. Ustanovení čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty a čl. 275 druhého podstavce SFEU stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU, tj. přezkoumávat, zda byl akt přijat v souladu s postupy a pravomocemi orgánů stanovenými ve Smlouvách [26].

55. Navíc v souladu se zněním čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 druhého pododstavce SFEU Smlouvy výslovně svěřují Soudnímu dvoru pravomoc přezkoumávat legalitu rozhodnutí Rady, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám.

56. Pokud jde o tuto druhou výjimku, platí, že zatímco čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU svěřuje Soudnímu dvoru pravomoc k přezkumu legality určitých rozhodnutí uvedených v čl. 275 druhém pododstavci SFEU, posledně uvedené ustanovení rovněž upřesňuje, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o žalobách „podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci [SFEU]“, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí Rady, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám.

22 – (C-455/14 P, EU:C:2016:212, bod 2).

23 – Rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 54 a 59).

24 – Viz rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 40).

25 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, bod 49).

26 – Viz rozsudky ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42), a ze dne 5. března 2015, Ezz a další v. Rada (C-220/14 P, EU:C:2015:147, bod 42).

57. V tomto ohledu Soudní dvůr v bodě 70 rozsudku ve věci Rosneft rozhodl, že tento odkaz na „podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci“ je třeba chápat tak, že se netýká „druh[u] řízení, v jehož rámci může Soudní dvůr vykonat přezkum legality určitých rozhodnutí, ale […] druhu rozhodnutí, jejichž legalitu může Soudní dvůr přezkoumávat v rámci veškerých řízení, jejichž předmětem je takový přezkum legality“ [27]. Tudíž vzhledem k tomu, že stejný druh rozhodnutí může být předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti, nebo žaloby na neplatnost [28] a že cílem obou těchto řízení je přezkum legality tohoto rozhodnutí, Soudní dvůr dospěl k závěru, že má podle článku 267 SFEU pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti omezujících opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám [29].

58. Ze znění čl. 275 druhého pododstavce SFEU tedy vyplývá, že pravomoc Soudního dvora, pokud jde o legalitu omezujících opatření, je jednoduše dána ve vztahu k žalobám „podaným za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci [SFEU]“.

59. Z jednoho hlediska je pravomoc Soudního dvora na základě čl. 275 druhého pododstavce SFEU omezena na *prosté* přezkoumání legality omezujících opatření uložených fyzickým nebo právnickým osobám v kontextu žaloby na neplatnost podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU. Z tohoto pohledu se tato pravomoc *nevztahuje* na žádné následné nebo související nároky na náhradu škody. Koneckonců existuje ustálená judikatura v tom smyslu, že žaloba na náhradu škody nespadá jako taková do systému přezkumu legality unijních aktů [30]. Jak Soudní dvůr zdůraznil ve věci Lütticke v. Komise [31], „žaloba na náhradu škody […] byla zavedena […] jako *samostatná forma* žaloby se zvláštním účelem, jenž má plnit v rámci systému žalob, a která podléhá podmínkám pro její použití“ [32].

60. Konkrétně Tribunál uvedl, že „žaloba na náhradu škody […] se liší od žaloby na neplatnost tím, že jejím cílem není zrušení konkrétního opatření, ale náhrada škody způsobené orgánem […] Zásada samostatné povahy žaloby na náhradu škody se tedy vysvětluje tím, že se účel takové žaloby liší od účelu žaloby na neplatnost“ [33]. K tomu lze dodat, že mimosmluvní odpovědnost Evropské unie podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU podléhá podmínkám odlišným od podmínek stanovených v článku 263 SFEU. Konkrétně pro vznik odpovědnosti Evropské unie musí žalobce nejen prokázat existenci porušení právní normy, ale také to, že toto porušení je závažné a týká se normy, jejímž cílem je přiznání práv jednotlivcům, a dále že mu vznikla škoda vyplývající z tohoto porušení [34]. Jinými slovy, i když byla protiprávnost jasně prokázána na základě úspěšné žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU, neexistuje automatický nárok na náhradu škody.

61. Zároveň však platí, že i když je věrnost skutečnému znění Smlouvy zvláště důležitá – v neposlední řadě v souvislosti s omezeními pravomoci, jako je to současné – nemůže být článek 275 SFEU vykládán doslovně bez jakékoliv odchylky. Celá Smlouva musí být koneckonců vykládána holistickým a harmonickým způsobem tak, aby její vzájemně propojené části vedly k výsledku, který zajistí – mírně uzpůsobenými slovy Soudního dvora v bodě 78 rozsudku ve věci Rosneft – „nezbytnou soudržnost“ [35], která je vlastní jakémukoli systému účinné soudní ochrany.

27 – Rozsudek ze dne 28. března 2017 C-72/15, EU:C:2017:236).

28 – Za předpokladu, že v posledně uvedeném případě není dotčená osoba adresátem tohoto rozhodnutí, v kterémžto případě by se použila judikatura TWD. Viz rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, bod 18).

29 – Rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 66, 68, 76 a 81).

30 – Rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 83).

31 – Rozsudek ze dne 28. dubna 1971 (4/69, EU:C:1971:40, bod 6).

32 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

33 – Rozsudek ze dne 24. října 2000, Fresh Marine v. Komise (T-178/98, EU:T:2000:240, bod 45).

34 – Viz například rozsudek ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan v. Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, body 29 až 32 a 61 až 62 a citovaná judikatura).

35 – Rozsudek ze dne 28. března 2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

62. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že pokud Rada jedná prostřednictvím nařízení v těchto věcech podle článku 215 SFEU, pak v případech, kdy byly příslušné části nařízení buď zrušeny, nebo nesprávně použity, může být náhrada škody přiznána podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU, pokud došlo k dostatečně závažnému porušení právní normy, kterým byla přímo způsobena škoda. Právě k tomu koneckonců došlo ve věci Safa Nicu Sepahan, kde byla náhrada škody přiznána podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU poté, co Rada neprokázala, že žalující společnost splnila alespoň jednu z podmínek stanovených v příslušných nařízeních, kterými se stanoví přijetí omezujících opatření, a kde byla tato skutečnost za těchto okolností shledána dostatečně závažným porušením právní normy, kterým byla žalující společnosti způsobena škoda.

63. Lze se proto ptát, proč by Soudní dvůr neměl mít pravomoc přiznat náhradu škody, pokud bylo příslušné rozhodnutí o omezujících opatřeních v oblasti SZBP přijato podle kapitoly 2 hlavy V SEU, a zároveň takovou pravomoc mít, pokud Rada rovněž přijala nařízení (jak vždy činí) podle článku 215 SFEU, které má ve všech ohledech jednoduše reprodukovat původní rozhodnutí o omezujících opatřeních? Je těžké se vyvarovat závěru, že takový stav by jednoduše vedl k neobhajitelným anomáliím, které by nebylo možné ospravedlnit. To vše by vyústilo v takovou situaci, kdy by systém nápravných opatření stanovený Smlouvami v souvislosti se soudním přezkumem omezujících opatření postrádal nezbytnou soudržnost.

64. V tomto ohledu nelze podle mě souhlasit s názorem vyjádřeným Radou, že absence pravomoci Tribunálu nebo Soudního dvora rozhodovat o žalobě na neplatnost individuálního rozhodnutí přijatého na základě článku 29 SEU je vyvážena existencí jiných způsobů nápravy, zejména možností podat žalobu typu Francovich [36] proti jednotlivým členským státům z důvodu vnitrostátních opatření přijatých na základě uvedeného rozhodnutí. Nejpříhodnější odpověď na tento argument je, že na základě čl. 29 druhé věty SEU jsou členské státy *povinny* vymáhat všechna rozhodnutí přijatá na základě tohoto ustanovení. Ať už je názor na doktrínu Francovich jakýkoli, nelze jednotlivé členské státy považovat za odpovědné za škodu způsobenou vnitrostátním opatřením, jež přijaly k dosažení souladu s takovým rozhodnutím, jelikož jim nelze přičíst jakékoli možné protiprávní jednání, kterým byla způsobena škoda.

65. V tomto ohledu je rovněž důležité připomenout, co Soudní dvůr uvedl v bodech 72 až 74 rozsudku Rosneft. Soudní dvůr zdůraznil, že Unie je založena na zásadě rovnosti a právního státu a že samotná existence účinného soudního přezkumu „sloužícího k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je přitom inherentní existenci právního státu“. Soudní dvůr dále uvedl, že článek 47 Listiny základních práv Evropské unie sice „nemůže založit pravomoc Soudního dvora, pokud ji Smlouvy vylučují“, zásada účinné soudní ochrany „avšak […] znamená, že vyloučení pravomoci Soudního dvora v oblasti SZBP musí být vykládáno restriktivně“.

66. Pokud jde o znění čl. 275 druhého pododstavce SFEU, domnívám se, že lepší výklad těchto ustanovení o výlukách je ten, že jejich tvůrci zamýšleli – z velmi srozumitelných důvodů – jednoduše vyloučit pravomoc Soudního dvora, pokud jde obecně o akty SZBP, s *výjimkou těchto rozhodnutí týkajících se omezujících opatření*. Vzhledem k tomu, že žaloba na náhradu škody nebyla v souvislosti s akty přijatými na základě článku 215 SFEU ve vztahu ke stejné věci vyloučena, je třeba pochybovat o tom, zda ve skutečnosti bylo záměrem tvůrců vyloučit žalobu na náhradu škody vyplývající z žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU nebo s ní úzce související, pokud jde o taková omezující opatření. Konkrétně bylo sotva záměrem tvůrců zabránit tomu, aby se žalobce, který uspěl s žalobou na neplatnost, domáhal náhrady škody za to, co by mohlo být velmi závažným porušením právní normy.

36 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

67. Jakýkoli jiný závěr, jak jsem již uvedl, by vedl k neobhajitelným anomáliím, které by byly nejen v rozporu se základními zásadami týkajícími se ochrany právního státu – což je sama o sobě základní zásada unijního práva – ale rovněž by narušily účinnost, jakož i nezbytnou soudržnost systému nápravných opatření stanoveného ve Smlouvách.

68. Z toho tedy vyplývá, že za těchto okolností není Soudní dvůr podle mého názoru povinen vykládat jednotlivá slova čl. 275 druhého pododstavce SFEU vždy doslovným a nekompromisním způsobem. Domnívám se, že je dovoleno vykládat Smlouvy holistickým a harmonickým způsobem s případným zvláštním ohledem na fungování článku 215 SFEU.

69. Je pravda, že jak článek 24 SEU, tak článek 275 SFEU zmiňují přezkum legality určitých rozhodnutí, ale pokud jde o odkaz na podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci [37], je třeba těmto slovům rozumět obecně tak, že odkazují na typy rozhodnutí, která mohou být předmětem soudního přezkumu unijním soudem, a nikoli na *konkrétní řízení*, v jehož rámci lze provést soudní přezkum.

70. V každém případě, i když žaloba na neplatnost a žaloba na určení odpovědnosti za škodu nesledují tytéž cíle, takže v rámci posledně uvedené žaloby není „porušení právní normy“ samo o sobě dostačující pro vznik odpovědnosti, skutečností zůstává, že přezkum legality rozhodnutí způsobujícího údajnou škodu je přesto nezbytný jako procesní krok pro posouzení opodstatněnosti žaloby na určení odpovědnosti [38]. Existence protiprávnosti sama o sobě nepostačuje k tomu, aby Evropské unii vznikla mimosmluvní odpovědnost, stejně tak v žalobě na neplatnost nemusí některé vady vést ke zrušení rozhodnutí [39].

71. V důsledku toho se domnívám, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody, která je přímo či nepřímo spojená s žalobou na neplatnost podle článku 263 SFEU, podanou v souvislosti s legalitou omezujících opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 SEU, a že vzhledem k tomuto výkladu není taková pravomoc vyloučena čl. 275 druhým pododstavcem SFEU.

72. Nyní navrhuji posoudit opodstatněnost prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky.

B. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

73. V souladu s podmínkami stanovenými v rozsudku Francovich [40], jež se použijí obdobně [41], platí, že za účelem vzniku mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU za protiprávní jednání jejích orgánů, musí být splněny tři podmínky. Jedná se zaprvé o existenci dostatečně závažného porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům, zadruhé o újmu a zatřetí o existenci příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti, kterou má osoba, jež porušila daný akt, a újmou způsobenou poškozeným [42].

37 – Bod 70 rozsudku Rosneft by mohl vyvolat dojem, že Soudní dvůr měl v úmyslu vyloučit žalobu, jejímž cílem není takový přezkum legality. Na tento bod je však třeba nahlížet ve zvláštním kontextu věci Rosneft, která se týkala otázky, zda má Soudní dvůr podle článku 267 SFEU pravomoc rozhodovat, a nelze jej považovat za obecné pravidlo. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr již dříve rozhodl, že předmětem žaloby na neplatnost i žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti je takový přezkum legality, měl by být tento bod totiž vykládán tak, že jeho účelem je pouze zdůraznit, že žádost podanou na základě článku 275 SFEU, jež se týká článku 263 SFEU, je třeba chápat tak, že zahrnuje zejména jakékoli řízení, jehož cílem je takový přezkum legality, pokud jde o akt uvedený v článku 263 SFEU.

38 – Obdobně viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 120).

39 – Je tomu tak v případě ohraničených pravomocí nebo v případě, že vada pravděpodobně neovlivní obsah rozhodnutí. Viz například rozsudek ze dne 8. května 2014, Bolloré v. Komise (C-414/12 P, nezveřejněný, EU:C:2014:301, bod 84).

40 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 40).

41 – Rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise (C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 41).

42 – Viz například rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise (C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 42).

74. Pokud jde o první podmínku, která je předmětem projednávaného kasačního opravného prostředku, Soudní dvůr již uvedl, že dostatečně závažné porušení právní normy, jejímž cílem je přiznat práva osobám nebo subjektům, je prokázáno, pokud se jedná o porušení, které znamená, že dotyčný orgán překročil zjevně a závažným způsobem meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc. V tomto ohledu jsou faktory, které je třeba vzít v úvahu, mimo jiné složitost situací, které bylo třeba vyřešit, jasnost a přesnost porušené normy a míra uvážení, kterou tato norma ponechává unijnímu orgánu [43]. Porušení lze považovat za prokázané, je-li zjištěno pochybení, kterého by se za obdobných okolností nedopustila běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa [44].

75. V napadeném rozsudku se Tribunál při zamítnutí žaloby podané žalobkyní opíral o judikaturu, podle níž porušení povinnosti uvést odůvodnění není dostatečné pro vznik mimosmluvní odpovědnosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v žalobě založila žalobu pouze na zrušujícím rozsudku, kterým Tribunál zrušil rozhodnutí o zařazení jména žalobkyně na seznamy z důvodů nedostatečného odůvodnění, dospěl Tribunál k závěru, že první podmínka pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie není splněna [45].

76. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka tvrdí, že Tribunál nesprávně použil tuto judikaturu, jelikož se vztahuje pouze na regulační opatření, a že v projednávané věci existovaly výjimečné okolnosti, které měly vést tento soud k tomu, aby upustil od uplatnění této judikatury.

77. S tímto nemohu souhlasit. S ohledem na použitou obecnou formulaci a „raison d'être" se tato judikatura vztahuje na všechna rozhodnutí, ať už správního či regulačního charakteru. Jak totiž zdůraznila Rada ve svém písemném vyjádření, je pravda, že Soudní dvůr v některých rozsudcích použil tuto judikaturu ve vztahu k regulačním aktům [46], použil ji však rovněž v kontextu individuálních rozhodnutí o zařazení jména konkrétní osoby mezi ty, kterých se týkají omezující opatření [47]. Ačkoli se žalobkyně dovolávala výjimečných okolností spíše vágně, neexistoval podle všeho žádný základ, na kterém by se Tribunál mohl v projednávaném případě řádně odchýlit od této judikatury.

78. Tato judikatura by však mohla být více objasněna, aby všechny dotčené osoby nebo subjekty mohly pochopit, jak získat náhradu škody.

79. Toto úsilí o objasnění má značný význam, když uvážíme, že zaprvé právo na účinnou soudní ochranu znamená, že i za takových okolností, o jaké se jedná ve věci v hlavním řízení, kdy orgán způsobil škodu tím, že přijal individuální rozhodnutí bez řádného odůvodnění, musí být dotyčná osoba schopná získat přiměřenou náhradu této škody [48]. Jak na jednání uvedl zástupce navrhovatelky, existence tohoto druhu nápravy má pro tento subjekt mnohem podstatnější význam než otázka, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout o žalobě znějící na náhradu škody z důvodu přijetí rozhodnutí na základě článku 29 SEU, jelikož jak jsem již uvedl, v praxi Rada systematicky přijímá dvě identická rozhodnutí, jedno na základě článku 29 SEU a druhé na základě článku 215 SFEU.

43 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 42).

44 – Tamtéž, bod 43.

45 – Body 42 a 43 napadeného rozsudku.

46 – Rozsudky ze dne 15. září 1982, Kind v. EHS (C-106/81, EU:C:1982:291, bod 14), a ze dne 6. června 1990, AERPO a další v. Komise (C-119/88, EU:C:1990:231, bod 20).

47 – Rozsudek ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 103).

48 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, EU:C:2006:541, body 80 až 83).

80. Zadruhé je třeba poznamenat, že jakékoli porušení povinnosti uvést odůvodnění bude samo o sobě představovat dostatečně závažné porušení právní normy, jejímž cílem je přiznání práv jednotlivcům. Jak mlčky uznává článek 296 SFEU, právo na odůvodnění je nejjistější ochranou proti svévolnému rozhodování a je základní složkou společnosti založené na právním státu. Konkrétně, jelikož jedním z účelů uvedení odůvodnění je umožnit adresátovi dotčeného aktu zjistit důvody pro jeho přijetí, a v důsledku toho se rozhodnout, zda by měl být napaden či nikoli [49], musí být na toto odůvodnění pohlíženo tak, že přiznává práva jednotlivcům.

81. V tomto konkrétním kontextu však existují dva odlišné aspekty práva na odůvodnění, které si zaslouží pozornost. Na jedné straně, zatímco povinnost uvést odůvodnění je nezbytným procesním požadavkem, který musí být dodržen ve všech případech [50], to, zda jsou skutečně poskytnuté důvody opodstatněné – což se týká materiální legality dotčeného aktu – je poněkud jinou otázkou.

82. Na druhé straně se Rada může ve věcech SZBP sice setkat s určitými obtížemi, pokud jde o dostupnost informací, ale tato skutečnost není taková, aby omlouvala jakoukoli absenci odůvodnění. Jak totiž Soudní dvůr rozhodl: „povinnost uvést odůvodnění zakotvená v článku 296 SFEU za všech okolností […], znamená, že toto odůvodnění uvede individuální, specifické a konkrétní důvody, na základě kterých mají příslušné orgány za to, že je vůči dotyčné osobě nutné přijmout omezující opatření“ [51]. Proto by jakékoli porušení povinnosti uvést odůvodnění mělo být obecně považováno za nesrovnalost, které by se neměla dopustit žádná běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa.

83. Přestože Soudní dvůr dosud neměl nikdy příležitost konstatovat, proč porušení povinnosti uvést odůvodnění *samo o sobě* nestačí k vzniku mimosmluvní odpovědnosti, je podle mého názoru nicméně odpověď jasná. Pokud se žalobce domáhá náhrady škody způsobené právními důsledky vyplývajícími z rozhodnutí, nemůže tato škoda vyplývat výlučně z absence odůvodnění. Spíše je tato škoda způsobena pouze absencí opodstatněného základu pro toto rozhodnutí [52].

84. Vzhledem k tomu, že existence odůvodnění je nutná k zajištění toho, aby soudy mohly řádně přezkoumat legalitu sporného rozhodnutí [53], v případě absence takového odůvodnění pak není možné určit, zda toto rozhodnutí bylo opodstatněné, či nikoli a v širším smyslu i to, zda je splněna podmínka existence příčinné souvislosti [54].

85. To však neznamená, že za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávaného případu, kdy se orgán za účelem provedení a splnění povinností vyplývajících ze zrušovacího rozsudku rozhodne přijmout nové rozhodnutí s účinkem pouze do budoucna, je adresát tohoto rozhodnutí zbaven jakékoli možnosti získat náhradu škody způsobené podstatným negativním dopadem původního rozhodnutí [55].

49 – Viz například rozsudek ze dne 15. listopadu 2012, Rada v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 50).

50 – Francouzsky „une formalité substantielle“.

51 – Viz rozsudky ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 116 až 118), a ze dne 18. února 2016, Rada v. Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, bod 76).

52 – Je pravda, že absence odůvodnění může způsobit újmu z důvodu nejistoty, kterou by adresát dotyčného rozhodnutí mohl utrpět kvůli tomuto rozhodnutí, ale tato újma je nemajetková. Pokud osoba tvrdí, že utrpěla újmu v důsledku právních účinků vyvolaných rozhodnutím, je tato újma rozhodně majetková, ale toto může být výlučně způsobeno absencí opodstatněného základu pro ono rozhodnutí.

53 – Viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 100).

54 – I když některé rozsudky patrně spojují tuto judikaturu s první podmínkou, a sice s existencí porušení právní normy, v prvním rozsudku, ve kterém Soudní dvůr dospěl k tomuto řešení, pozdější rozsudky ji patrně připisují tomu, že tento druh protiprávnosti nemůže způsobovat škodu tohoto typu, která spíše souvisí s absencí příčinné souvislosti. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 1982, Kind v. EHS (106/81, EU:C:1982:291, body 14 a 34).

55 – Obdobně viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 132). Adresát neodůvodněného rozhodnutí by neměl trpět důsledky nedbalosti dotčeného orgánu ani rozhodnutí Tribunálu zrušit rozhodnutí, aniž z důvodů hospodárnosti řízení přezkoumá všechny žalobní důvody vznesené žalobkyní. Kromě toho je třeba zdůraznit, že pokud rozsudek zrušuje rozhodnutí z důvodu porušení povinnosti uvést odůvodnění, nemůže žalobce podat opravný prostředek proti tomuto rozsudku z důvodu, že Tribunál nesprávně kvalifikoval vadu shledanou jako porušení povinnost uvést odůvodnění.

86. Porušení povinnosti uvést odůvodnění zakotvené v článku 296 SFEU tedy nemůže *samo o sobě* způsobit vznik mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie. Adresát neodůvodněného rozhodnutí však může jít dále a tvrdit, že rozhodnutí není ve skutečnosti opodstatněné a že nebylo podloženo žádnými relevantními informacemi nebo důkazy [56].

87. Je pravda, že v případě absence odůvodnění nelze od adresáta rozhodnutí očekávat, že udělá něco víc, než jen uvede, že opodstatněnost tohoto rozhodnutí je rovněž zpochybněna. Žalobce nicméně musí přinejmenším uplatnit takový žalobní důvod, který se týká toho, co by se dalo nazvat vnitřní legalitou napadených rozhodnutí, zejména že jim chybí řádný důkazní základ. Soudní dvůr je ostatně vázán argumenty účastníků řízení. Pro tento účel tedy nestačí, aby žalobce pouze poukázal na skutečnost, že napadl absenci odůvodnění.

88. V případě, že adresát rozhodnutí tvrdí, že nedošlo pouze k tomu, že rozhodnutí nebylo odůvodněno, ale že neexistují žádné opodstatněné důvody, je na dotyčném orgánu, v tomto případě Radě, aby prokázala, že toto rozhodnutí bylo skutečně opodstatněné [57]. Pokud v této fázi nijak nevysvětlí důvody, které vedly k přijetí tohoto aktu, pak přinejmenším první podmínka pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU musí být považována za splněnou.

89. Je pravda, že v kontextu žaloby na neplatnost musí být důvody v zásadě uvedeny současně s přijetím tohoto rozhodnutí a pouze výjimečně v pozdější fázi na žádost dotčené osoby. Je však třeba mít na paměti, že žaloba na náhradu škody je samostatným prostředkem nápravy, který nesměřuje ke zrušení konkrétního aktu, ale k získání náhrady škody způsobené orgánem [58].

90. Zatímco tedy Tribunál musí v rámci žaloby na neplatnost zrušit jakékoli rozhodnutí, jež nebylo odůvodněno před podáním této žaloby, může Rada v případě žaloby na náhradu škody toto odůvodnění uvádět ve fázi obhajoby s cílem prokázat, že rozhodnutí bylo ve skutečnosti opodstatněné, a proto by Evropská unie neměla být považována za odpovědnou [59].

91. V projednávané věci se navrhovatelka v případě svého návrhu na náhradu škody opřela výlučně o posouzení Tribunálu ve zrušovacím rozsudku, jež se týkalo absence odůvodnění.

92. V bodě 82 zrušovacího rozsudku Tribunál sice uvedl, že Rada porušila povinnost uvést odůvodnění a sdělil žalobkyni jakožto dotčenému subjektu důkazy použité proti ní, čímž případně vyvolal dojem, že tento soud shledal dvě odlišné vady.

56 – Mohlo by se mít za to, že pokud je rozhodnutí zrušeno, je v zásadě předčasné rozhodovat o mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie, jelikož orgán, který toto rozhodnutí přijal, rozhoduje o tom, jak provést tento rozsudek. Až tedy po přijetí opatření k vyhovění rozsudku je možné určit rozsah škody, za kterou je požadována náhrada, jelikož přijetí některých z těchto opatření mohlo mít za následek zhojení negativních důsledků tohoto rozhodnutí. Viz například rozsudek ze dne 14. prosince 2018, FV v. Rada (T-750/16, EU:T:2018:972, body 176 a 177). V projednávaném případě však Rada při provádění zrušovacího rozsudku nepřijala zpětně nová řádně odůvodněná rozhodnutí, ale rozhodla se přijmout rozhodnutí pouze do budoucna, aniž nahradila újmu, která dotyčné žalobkyni vznikla v důsledku minulých účinků zrušených opatření. Pokud jde o povinnost napravit dřívější účinky zrušeného rozhodnutí, viz rozsudek ze dne 14. května 1998, Rada v. De Nil a Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, bod 16). Žalobkyně v projednávaném případě nicméně netvrdila, že Rada porušila povinnost, kterou jí ukládá článek 266 SFEU, přijmout opatření nezbytná k tomu, aby vyhověla rozsudku, kterým se zrušuje dané rozhodnutí.

57 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Rada v. Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, bod 49).

58 – Viz rozsudek ze dne 2. prosince 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada (5/71, EU:C:1971:116, bod 3). Tento závěr není zpochybněn řešením, k němuž Soudní dvůr dospěl v bodě 46 rozsudku ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694), které se týká možnosti Rady opřít se o skutečnosti, které následují po rozhodnutí, aby toto rozhodnutí odůvodnila zpětně, a nikoli otázky, zda může Rada v rámci žaloby na určení odpovědnosti stále ještě odůvodnit přijetí rozhodnutí.

59 – Lze samozřejmě dodat, že za těchto okolností by musela být zohledněna opožděná povaha tohoto odůvodnění, pokud jde o případné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Žalobci by rovněž mělo být umožněno upravit jeho argumenty podle do té doby poskytnutého vysvětlení.

93. Jak však Tribunál správně uvedl v bodě 49 napadeného rozsudku, tento odkaz na porušení povinnosti sdělit důkazy použité proti žalobkyni byl uveden ve zrušovacím rozsudku jako odpověď na žalobní důvod vycházející nikoli ze zjevně nesprávného posouzení, ale spíše z porušení povinnosti uvést odůvodnění [60]. To podle názoru Tribunálu nepředstavuje samostatný důvod pro zrušení napadeného rozsudku, nýbrž spíše podporuje zjištění, že napadená rozhodnutí nebyla řádně odůvodněna, jelikož Rada ani nemohla sdělit žalobkyni, jakožto dotčenému subjektu, důkazy použité proti ní. To však neznamená, že Tribunál shledal, že Rada nezískala žádné důkazy odůvodňující omezující opatření nebo že stran zařazení žalobkyně na seznam omezujících opatření nemohly být předloženy přiměřené a opodstatněné důvody.

94. Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka ve čtvrtém důvodu kasačního opravného prostředku, se Tribunál nedopustil nesprávného výkladu původního zrušovacího rozsudku, na který se žalobkyně v žalobě na náhradu škody v prvním stupni výlučně odvolávala, když rozhodl, že v uvedeném rozsudku Tribunál shledal pouze porušení povinnosti uvést odůvodnění na rozdíl od zjištění, že žádné opodstatněné důvody nemohly být uplatněny.

95. Je rovněž pravda, že v bodech 24, 31 a 33 žaloby na náhradu škody v prvním stupni žalobkyně uvedla, že podle jejího názoru Rada na jedné straně porušila regulační ustanovení předpisů, kterých se údajně dovolávala a uplatnila je bez jakéhokoli odůvodnění, a na druhé straně ignorovala právo na obhajobu a dopustila se nesprávného právního posouzení tím, že neprokázala opodstatněnost přijatých opatření. Je však třeba mít na paměti, že podle čl. 76 písm. d) jednacího řádu Tribunálu musí žaloba jasně odkazovat na žalobní důvody, kterých se žalobce dovolává. Tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Tribunál mohl o žalobě rozhodnout, aniž by případně měl další informace [61].

96. V žalobě žalobkyně poukázala na tyto okolnosti v podnadpisu [62], v nadpisu a prvním bodě, přičemž uvedla, že jejím cílem není identifikovat jednání vytýkané Radě, ale spíše prokázat, že protiprávní jednání zjištěné v předchozí části splňuje podmínky stanovené v judikatuře Soudního dvora pro vznik odpovědnosti Evropské unie. V předchozí části žaloby v prvním stupni se však žalobkyně při identifikaci údajného protiprávního jednání omezila na absenci odůvodnění v původním zrušovacím rozsudku.

97. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně rozhodla neodvolávat se na tyto potenciálně širší argumenty v relevantní části své žaloby, nelze Tribunálu vytýkat, že z obsahu tohoto druhého podnadpisu nevyvodil, že žalobkyně měla v úmyslu rovněž se dovolávat těchto protiprávních jednání. Jak Tribunál uvedl v bodech 52 až 58 napadeného rozsudku, žalobkyně upřesnila, že má v úmyslu argumentovat absencí vnitřní legality sporných rozhodnutí až v průběhu řízení.

98. Tato skutečnost odlišuje podle mého názoru projednávanou věc od rozsudku ze dne 25. listopadu 2014, Safa Nicu Sepahan v. Rada (T-384/11, EU:T:2014:986), na který se navrhovatelka odvolává v kasačním opravném prostředku. Ačkoliv jsou skutkové okolnosti těchto dvou věcí velmi podobné, z bodu 26 uvedeného rozsudku, potvrzeného Soudním dvorem v řízení o kasačním opravném prostředku, vyplývá, že v dané věci se žalobkyně na podporu svého nároku na náhradu škody výslovně dovolávala nesprávného posouzení, a nikoli (jako je tomu v projednávaném případě) *jednoduše* absence odůvodnění [63].

60 – Viz bod 70 zrušujícího rozsudku.

61 – Viz například usnesení ze dne 21. ledna 2016, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-103/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:51, bod 33).

62 – Tento podnadpis měl název: „B. Tato protiprávnost vede k odpovědnosti Unie“.

63 – Jak jsem totiž již dříve uvedl, porušení povinnosti uvést odůvodnění a nesplnění povinnosti shromáždit informace nebo důkazy odůvodňující omezující opatření jsou dvě zcela odlišné věci. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. července 2017, Rada v. Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, bod 48), a ze dne 26. července 2017, Rada v. LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, bod 70), které rozlišují každou povinnost pomocí označení „první“ a „druhá“. Porušení první povinností je vadou v tom, co lze nazvat vnější legalitou, zatímco porušení druhé povinnosti má vliv na vnitřní legalitu sporného rozhodnutí.

99. V důsledku toho, i když se může zdát, že rozdíl mezi projednávanou věcí a věcí Safa Nicu Sepahan je těsný, musí být v projednávané věci na zamítnutí návrhu žalobkyně na náhradu škody, zohledníme-li způsob, jakým žalobkyně tento návrh formulovala, pohlíženo tak, že je za daných okolností naprosto odůvodněné.

100. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr první důvod kasačního opravného prostředku zamítl.

VI. Závěry

101. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o žalobě na náhradu škody, která je přímo či nepřímo spojená s žalobou na neplatnost podle článku 263 SFEU, podanou v souvislosti s legalitou omezujících opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám přijatých Radou Evropské unie na základě hlavy V kapitoly 2 SEU, a vzhledem k tomuto výkladu není taková pravomoc vyloučena čl. 275 druhým pododstavcem SFEU.

První důvod kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout.“