STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 26. října 2006 [1]

1. Usneseními ze dne 7. června 2004 vydanými ve věci Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada, (T-333/02, nezveřejněno ve Sbírce rozhodnutí), a ve věci Segi a další v. Rada, (T-338/02, Sb. rozh. s. II-1647), dále jen „napadená usnesení", Soud prvního stupně zamítl žaloby podané proti Radě Evropské unie organizacemi Gestoras Pro Amnistía a Segi a jejich mluvčími směřující k získání náhrady újmy, kterou údajně utrpěli z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, skupin a entit uvedených ve společném postoji Rady 2001/931/SZBP ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu [2].

2. Soudní dvůr projednává dva kasační opravné prostředky podané proti výše uvedeným usnesením týmiž osobami a entitami, které podaly žaloby v prvním stupni (Gestoras Pro Amnistía a J. M. Olano Olano a J. Zelarain Errasti ve věci C-354/04 P, Segi a A. Zubimendi Izaga a A. Galarraga ve věci C-355/04 P).

I – Skutkový stav

3. Skutkový základ sporů, který je v napadených usneseních popsán v zásadě podobně, lze uvést následovně.

4. Dle tvrzení žalobců ve věci T-333/02, Gestoras Pro Amnistía je organizací se sídlem v Hernani (Španělsko), jejímž cílem je bránit lidská práva v Baskicku, zejména práva politických vězňů a uprchlíků, a jejímž mluvčím je J. M. Olano Olano a J. Zelarain Errasti.

5. Dle tvrzení žalobců ve věci T-338/02, Segi je organizací se sídlem v Bayonne (Francie)

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Úř. věst. L 344, s. 93; Zvl. vyd. 18/01, s. 217.

a Donostii (Španělsko), jejímž cílem je bránit nároky mladých Basků, jakož i baskickou identitu, kulturu a jazyk, a jejímž mluvčím je A. Zubimendi Izaga a A. Galarraga.

6. Dne 28. září 2001 přijala Rada bezpečnosti Organizace spojených národů (dále jen „Rada bezpečnosti") rezoluci 1373 (2001), ve které zejména rozhodla, že si všechny státy musí vzájemně poskytovat v co nejširší míře pomoc při trestním vyšetřování nebo jiném řízení v souvislosti s financováním teroristických činů nebo podporou takovýchto činů, včetně pomoci při opatřování důkazního materiálu, který se nachází v jejich vlastnictví a který je nutný pro řízení.

7. Usneseními ze dne 2. a 19. listopadu 2001 nařídil centrální vyšetřovací soud č. 5 Audiencia Nacional v Madridu uvěznění pravděpodobných vůdčích členů Gestoras Pro Amnistía, mezi nimi jejích dvou mluvčích, a prohlásil aktivity Gestoras Pro Amnistía za ilegální z důvodu, že tato organizace je nedílnou součástí baskické organizace za nezávislost ETA. Gestoras Pro Amnistía se proti druhému z uvedených rozhodnutí odvolala.

8. Dne 27. prosince 2001 Rada Evropské unie (dále jen „Rada"), považující za nutné přijmout, krom dříve přijatých, další opatření k provedení výše uvedené rezoluce Rady bezpečnosti, přijala společný postoj 2001/931 na základě článků 15 EU a 34 EU, náležejících do hlavy V („Ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice") a hlavy VI („Ustanovení o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech") Smlouvy o EU.

9. Články 1 a 4 společného postoje 2001/931 stanoví:

„Článek 1

1. Tento společný postoj se v souladu s následujícími články vztahuje na osoby, skupiny a subjekty [entity], které jsou zapojeny do teroristických činů a jejichž seznam je uveden v příloze.

[...]

4. Seznam uvedený v příloze je vypracován na základě přesných informací nebo materiálů v příslušném spisu, ze kterých vyplývá, že příslušný orgán přijal na základě závažných a věrohodných důkazů nebo stop

rozhodnutí ve vztahu k dotyčným osobám, skupinám a subjektům [entitám], které se týká zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání nebo odsouzení za takové činy. Do seznamu mohou být zahrnuty osoby, skupiny a subjekty [entity] uvedené Radou bezpečnosti Organizace spojených národů jako osoby, skupiny a subjekty [entity] spojené s terorismem a proti nimž Rada bezpečnosti OSN nařídila sankce.

[...]

6. Jména osob a subjektů [entit] na seznamu uvedeném v příloze se budou pravidelně, nejméně však jednou za šest měsíců, prověřovat s cílem zjistit, zda trvají důvody pro jejich uvedení v seznamu."

„Článek 4

Členské státy si vzájemně v co nejširší míře pomáhají prostřednictvím policejní a soudní spolupráce v trestních věcech v rámci hlavy VI Smlouvy o Evropské unii při předcházení teroristickým činům a boji proti nim. Za tímto účelem budou s ohledem na vyšetřování a trestní řízení vedená jejich orgány ve vztahu ke kterékoli z osob, skupin a subjektů [entit] uvedených v příloze na žádost plně využívat všech svých pravomocí v souladu s akty Evropské unie a jinými mezinárodními dohodami, ujednáními a smlouvami, které jsou pro členské státy závazné."

10. Příloha společného postoje 2001/931 stanoví v bodě 2 věnovaném „skupinám a subjektům [entitám]":

„* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Baskicko a jeho svoboda (ETA)

(Tyto organizace jsou součástí teroristické skupiny ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-HaikaSegi, Gestoras pro amnistía)."

11. Poznámka pod čarou této přílohy stanoví, že „na osoby označené * se vztahuje pouze článek 4".

12. Prohlášení Rady uvedené v příloze protokolu při přijetí společného postoje

2001/931 (dále jen „prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody") uvádí:

„Rada připomíná v souvislosti s čl. 1 odst. 6 společného postoje [2001/931], že veškeré omyly ohledně jmenovaných osob, skupin nebo subjektů [entit] opravňují poškozené k vymáhání škody soudní cestou."[3]

13. Usneseními ze dne 5. února a 11. března 2002 prohlásil centrální vyšetřovací soud č. 5 Audiencia Nacional sídlící v Madridu aktivity Segi za ilegální z důvodu, že tato organizace je nedílnou součástí baskické organizace za nezávislost ETA a nařídil uvěznění několika pravděpodobných vůdčích členů Segi.

14. Rozhodnutím ze dne 23. května 2002[4] odmítl Evropský soud pro lidská práva žaloby podané žalobci proti tehdejším patnácti členským státům Evropské Unie, týkající se společného postoje 2001/931 jako nepřípustné z důvodu, že oznamovaná situace žalobcům nepropůjčuje postavení obětí porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 [dále jen „EÚLP"].

15. Dne 2. května a 17. června 2002 přijala Rada na základě článků 15 EU a 34 EU společné postoje 2002/340/SZBP[5] a 2002/462/SZBP[6], kterými se aktualizuje společný postoj 2001/931. Přílohy těchto dvou společných postojů obsahují aktualizovaný seznam osob, skupin a entit, na které se vztahuje společný postoj 2001/931, v němž se stále objevují jména Gestoras Pro Amnistía a Segi, uvedená ve stejném znění jako v seznamu v příloze společného postoje 2001/931.

16. Je třeba dodat, že Gestoras Pro Amnistía a Segi požádaly Radu o přístup k dokumentům, o které se Rada opírala, když je zapsala do seznamu v příloze společného postoje 2001/931. Generální tajemník Rady předal Gestoras Pro Amnistía a Segi řadu dokumentů týkajících se tohoto společného postoje. Vzhledem k tomu, že se sdružení domnívala, že tyto dokumenty se jich konkrétně a osobně netýkají, zaslala Radě novou žádost, kterou tato dopisem ze dne 21. května 2002 odmítla z důvodu, že

3 — Neoficiální překlad francouzského textu ve spisu.

4 — Nezveřejněné, ale dostupné na stránkách www.echr.coe.int.

5 — Úř. věst. L 116, s. 75.

6 — Úř. věst. L 160, s. 32.

informace nezbytné k vyhotovení seznamu v příloze společného postoje byly po přezkumu a přijetí rozhodnutí vráceny dotyčným národním delegacím.

17. Navrhovatelé ve věci C-355/04 P kromě toho v průběhu tohoto řízení tvrdili, že rozsudkem ze dne 20. června 2005 čtvrtý trestní senát soudu Audiencia Nacional v Madridu, který projednával řízení týkající se Segi, zbavil toto sdružení obvinění, že představuje teroristickou skupinu a je členem ETA. Španělské království existenci tohoto rozhodnutí nezpochybnilo, ale uvedlo, že nenabylo právní moci, a že Ministerio Fiscal (státní zastupitelství) a Association des victimes du terorisme (Sdružení obětí terorismu) proti němu podala odvolání k Tribunal Supremo.

II – Řízení před Soudem a napadená usnesení

18. Návrhy podanými kanceláři Soudu dne 31. října 2002 (věc T-333/02) a dne 13. listopadu 2002 (věc T-338/02) navrhovatelé podali proti Radě dvě různé žaloby na náhradu škody.

19. Navrhovatelé požadovali, aby Soud:

— uložil Radě zaplatit každému sdružení částku 1 000 000 eur a každému z jejich mluvčích částku 100 000 eur, jako náhradu újmy údajně utrpěné z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, skupin a entit uvedených v článku 1 společného postoje 2001/931 v aktualizovaném znění společných postojů 2002/340 a 2002/462;

— určil, že tyto částky jsou od data rozsudku Soudu do skutečného zaplacení úročeny úrokem z prodlení ve výši 4,5 % ročně;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

20. Podáními došlými kanceláři Soudu dne 12. února 2003 vznesla Rada v obou věcech námitku nepřípustnosti na základě článku 114 jednacího řádu Soudu. Krom toho, že uplatňovala zejména právní nezpůsobilost Gestoras Pro Amnistía a Segi, skutečnost, že tato sdružení nedala žalobcům jakožto fyzickým osobám, které vystupovaly jejich jmé-

nem, plné moci k zastupování a následnou neplatnost mandátů svěřených advokátovi jménem obou sdružení, jakož i neexistenci mandátu advokáta od J. Zelaraina Errastiho, namítala Rada nedostatek pravomoci Soudu jednak z důvodu nepoužitelnosti článku 235 ES a čl. 288 druhého pododstavce ES v projednávané věci, jednak z důvodu, že Soud nemohl rozhodovat o legalitě společného postoje 2001/931.

21. Navrhovatelé ve svých vyjádřeních k této námitce požadovali, aby Soud prohlásil žaloby za přípustné a podpůrně, pokud by se Soud pokládal za nepravomocný k rozhodnutí o návrhu na náhradu škod, aby nicméně určil, že Rada přijetím výše uvedených společných postojů porušila obecné zásady práva Společenství, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a zejména z článku 1, čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP.

22. Usneseními ze dne 5. června 2003 předseda druhého senátu Soudu povolil vstup Španělského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do obou řízení jako vedlejších účastníků na podporu návrhových žádání Rady.

23. Napadenými usneseními, přijatými na základě článku 111 svého jednacího řádu, Soud, aniž by zahájil ústní část řízení, žaloby zamítl.

24. Soud zaprvé prohlásil, že zjevně nemá pravomoc, aby rozhodl o těchto žalobách, neboť směřují k náhradě újmy, ke které údajně došlo z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, skupin a entit uvedených v článku 1 společného postoje 2001/931, v aktualizovaném znění společných postojů 2002/340 a 2002/462.

25. Dále se Soud nicméně domníval, že má na základě článku 235 ES a čl. 288 druhého pododstavce ES pravomoc rozhodnout o žalobách na náhradu škody žalobců, v rozsahu, v němž uplatňovaly údajné porušení pravomocí Evropského společenství Radou tím, že přijala výše uvedené společné postoje. Soud ve výše uvedených mezích přezkoumal podstatu žalob a zamítl je jako zjevně neopodstatněné.

26. Soud rovněž zamítl návrh, vyjádřený navrhovateli podpůrně, z důvodu své zjevné nepříslušnosti, přičemž podotkl, že „[v] řízení před soudy Společenství neexistuje žádný právní prostředek, který by umožnil

soudu prostřednictvím obecného prohlášení vyjádřit stanovisko k otázce, jejíž předmět přesahuje rámec právního sporu“ [7].

27. Konečně Soud měl za to, že existují výjimečné důvody ve smyslu čl. 87 odst. 3 svého jednacího řádu k tomu, aby nařídil rozdělit náklady řízení mezi hlavní účastníky.

III – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

28. Návrhy podanými kanceláři Soudního dvora dne 17. srpna 2004, zapsanými do rejstříku pod rejstříkovým číslem C-354/04 P a C-355/04 P a vyhotovenými v téměř totožném znění, navrhovatelé podali kasační opravný prostředek proti výše uvedeným usnesením.

29. Navrhovatelé navrhují, aby Soudní dvůr v obou věcech:

— zrušil napadené usnesení;

— sám rozhodl spor a vyhověl návrhovým žádáním předloženým navrhovateli před Soudem;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

30. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr v obou věcech:

— zamítl kasační opravný prostředek jako zjevně nepřípustný;

— podpůrně zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný;

— případně vrátil věc k Soudu;

— uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

31. Španělské království předložilo v obou věcech stejná návrhová žádání jako Rada.

7 — Napadená usnesení, bod 48.

IV – Právní posouzení

A – *K přípustnosti kasačního opravného prostředku*

32. Jak Rada, tak Španělské království ve svých kasačních odpovědích tvrdí, že kasační opravné prostředky jsou nepřípustné, neboť se omezují na téměř doslovné převzetí důvodů a argumentů již uvedených u Soudu.

33. Z článku 225 ES, čl. 58 prvního pododstavce Statutu Soudního dvora a čl. 112 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesně vymezovat kritizované části rozhodnutí, jehož zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují [8].

34. Je pravdou, jak uvádí Rada a Španělské království, že výše uvedené podmínky nesplňuje kasační opravný prostředek, který se, aniž by obsahoval argument konkrétně směřující k prokázání nesprávného právního posouzení, jímž má být stižena platnost rozsudku Soudu, omezuje na opakování důvodů a argumentů, které byly již uplatněny před tímto Soudem. Takový kasační opravný prostředek ve skutečnosti představuje návrh směřující pouze k opětovnému přezkoumání žaloby podané k Soudu, což nespadá do pravomoci Soudního dvora [9].

35. Pokud jsou naopak výše uvedené podmínky splněny, může se kasační opravný prostředek nicméně zakládat na argumentu již uplatněném v prvním stupni s cílem prokázat, že Soud zamítnutím důvodů a argumentů, které mu předložil navrhovatel, porušil právo Společenství [10].

36. V projednávaném případě se mi zdá, že v kasačních opravných prostředcích podaných k Soudnímu dvoru jsou kritizované části napadených usnesení dostatečně upřesněny. Jak vyplývá zejména z bodu 32 kasačních opravných prostředků, navrhovatelé kritizují z důvodu nesprávného právního posouzení závěry Soudu uvedené v bodě 40 napadených usnesení týkající se nepříslušnosti k rozhodnutí o žádostech na náhradu škody údajně utrpěné z důvodu zápisu

8 — Viz mezi jiným rozsudek ze dne 25. května 2000, Kögler v. Soudní dvůr (C-82/98 P, Recueil, s. I-3855, bod 21).

9 — Viz mezi jiným rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další v. Komise (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Recueil, s. I-123, body 47 a 51).

10 — Výše uvedený rozsudek Kögler v. Soudní dvůr, bod 23.

Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, skupin a entit uvedených ve společném postoji 2001/931 (dále jen „seznam osob, které jsou zapojeny do teroristických činů").

37. Krom toho kasační opravné prostředky v rozsahu, v němž určují v čl. 6 odst. 2 EU, v prohlášení Rady týkajícím se práva na náhradu škody a v osmém bodě odůvodnění rozhodnutí Rady 2003/48/SVV ze dne 19. prosince 2002 o uplatnění zvláštních opatření v oblasti policejní a soudní spolupráce v boji proti terorismu v souladu s článkem 4 společného postoje 2001/931/SZBP [11] právní základ pravomoci Soudu Společenství [12] rozhodovat o návrzích na náhradu škod podaných navrhovateli, ke kterému Soud neprávem nepřihlížel, obsahují rovněž výklad právních důvodů uvedených na podporu návrhu na zrušení napadených usnesení.

38. Pouhá skutečnost, že kasační opravné prostředky skutečně obsahují obsáhlé výňatky ze spisů předložených navrhovateli Soudu, není totiž takové povahy, aby zakládala nepřípustnost kasačních opravných prostředků.

39. Navrhuji tudíž Soudnímu dvoru, aby zamítl námitku nepřípustnosti kasačních opravných prostředků vznesenou Radou a Španělským královstvím.

B – *K meritu kasačních opravných prostředků*

1. Úvodní úvahy

40. Výklad důvodů a argumentů uváděných navrhovateli v kasačních opravných prostředcích se jistě jeví ve svých třech částech nazývaných „K pravomoci soudu Společenství" (body 33 až 44), „K existenci újmy" (body 45 až 49) a „Zneužití rozdělení činnosti Evropské unie do tří pilířů Radou Evropské unie" (body 50 až 59) [13] jako špatně strukturovaný a členěný.

41. Zdá se zjevné, že úvahy vyjádřené navrhovateli v bodech 45 až 49, v rozsahu, v němž směřují k prokázání existence uplatňované újmy a příčinné souvislosti mezi touto újmou a společným postojem 2001/931, nejsou takové povahy, aby vyvrátily posouzení Soudu, který se k těmto

11 — Úř. věst. 2003 L 16, s. 68; Zvl. vyd. 19/06, s. 87.

12 — V textu používám výraz „soud Společenství" (ale někdy také „Soudní dvůr"), kterým rozumím Soudní dvůr a Soud, i když se projednávané věci vztahují k jejich zásahu nad rámec prvního pilíře Evropské unie zavedeného Společenstvím.

13 — Neoficiální překlad kasačních opravných prostředků.

aspektům nevyjadřoval. Tyto úvahy nepředstavují tudíž důvod opravného prostředku a mohou být relevantní nejvýše v případě, že Soudní dvůr zruší napadená usnesení a rozhodne se podle čl. 61 prvního pododstavce svého Statutu sám vydat konečné rozhodnutí ve sporech, jak navrhovali navrhovatelé.

42. Poměrně nejasný je naopak cíl, kterého chtějí navrhovatelé dosáhnout v procesní rovině úvahami uváděnými v bodech 50 až 59 svých kasačních opravných prostředků, které jsou dosti zmatené a které ovšem doslovně přebírají celou část vyjádření přednesených u Soudu ohledně námitky nepřípustnosti vznesené Radou.

43. Těmito důvody navrhovatelé uplatňují zneužití řízení Radou. Zdá se, že navrhovatelé v podstatě vytýkají Radě, že je záměrně zbavila soudní ochrany tím, že seznam osob, které jsou zapojeny do teroristických činů včetně osob podléhajících pouze článku 4 společného postoje 2001/931, nepřijala právním nástrojem Společenství. Použití právního nástroje Společenství by posledně uvedeným, včetně samotných navrhovatelů, umožnilo obrátit se na soud Společenství a tak napadnout své zařazení do seznamu a získat náhradu škody. Navrhovatelé v tomto ohledu uplatňují nedovolenou diskriminaci ke své újmě vzhledem k tomu, že osoby, na které se vztahují i opatření uvedená v článcích 2 a 3 výše uvedeného společného postoje[14] zapsané na tomtéž seznamu naopak disponují soudní ochranou, neboť tato opatření byla přijata v rámci činnosti Společenství, která je přístupná přezkumu soudu Společenství. V replice navrhovatelé nakonec popírají tuto argumentaci tím, že tvrdí, že i na ně se vztahovaly články 2 a 3 společného postoje 2001/931.

44. K podobným úvahám vedou argumenty, které Soud na základě domněnky o své pravomoci podle článku 235 ES a čl. 288 druhého pododstavce ES přezkoumal a zamítl v rámci omezeného věcného přezkumu žalob na náhradu škody provedeného v prvním stupni, přičemž je shledal zjevně neodůvodněnými z důvodu neexistence protiprávního jednání Rady[15]. V kasačních opravných prostředcích a v replice se nicméně nevyskytuje žádná pasáž, která by umožnila mít za to, že navrhovatelé napadli části usnesení Soudu týkající se tohoto zjištění. Jak jsem již poukázal výše v bodě 36, zdá se, že kasační opravné prostředky se vztahují výlučně k prohlášení nepříslušnosti uvedeném v bodě 40 napadených usnesení. Na druhé straně závěr, který navrhovatelé

14 — Jedná se o zmrazení a zákaz zpřístupnění finančních prostředků a jiného finančního majetku nebo hospodářských zdrojů.

15 — Napadená usnesení, body 41 až 47.

zdá se vyvozují z výše uvedených úvah, je, že „projednávaná žaloba [tedy spadá] do pravomoci soudů Společenství podle článku 235 ES a čl. 288 druhého pododstavce ES“ [16]. Což přesně odpovídá tomu, co tvrdil Soud v bodě 42 napadených usnesení.

45. Mám tedy za to, že úvahy uvedené v bodech 50 až 59 kasačních opravných prostředků spolu s úvahami uvedenými v bodech 12 až 16 repliky musíme pokládat za nepřípustné, a to jednak protože nesplňují minimální podmínky ohledně jasnosti a přesnosti, jednak protože přesným způsobem neuvádí kritizované části napadených usnesení.

46. V každém případě, i za předpokladu, že lze tyto úvahy oprávněně vykládat jako úvahy směřující k vymezení dalšího důvodu kasačního opravného prostředku proti prohlášení nepříslušnosti uvedenému v bodě 40 napadených usnesení, který spočívá v tvrzení, že se Rada vůči navrhovatelům nemůže dovolávat nepříslušnosti soudu Společenství, jevily by se mi nicméně jako neopodstatněné.

47. Je zcela zjevné, že, na rozdíl od tvrzení v replikách, se navrhovatelů týkaly pouze články 1 a 4 společného postoje 2001/931, a nikoli rovněž články 2 a 3. Argument uplatňovaný v replikách v opačném smyslu, podle nějž se poznámka pod čarou v příloze společného postoje 2001/931 vztahovala pouze na fyzické osoby uvedené v seznamu, a nikoli rovněž na skupiny nebo entity tam uvedené, se zdá zcela nesrozumitelný vzhledem k tomu, že v uvedeném seznamu byly hvězdičkou označeny i Gestoras Pro Amnistía a Segi, a že pojem „osoby“ je dostatečně obecný, takže může zahrnovat i skupiny a entity.

48. Jak tedy právem uvedl Soud v napadených rozsudcích [17], vzájemná pomoc členských států při předcházení teroristickým činům a boji proti nim stanovená článkem 4 výše uvedeného společného postoje, spadá do rámce policejní a justiční spolupráce v trestních věcech uvedené v hlavě VI Smlouvy o EU. Navrhovatelé nikterak neprokázali, ani v prvním stupni ani u Soudního dvora, že taková vzájemná pomoc musí být nařízena nebo alespoň prováděna právními nástroji Společenství [18]. Krom toho navrhovatelé nemohou vážně vytýkat Radě, že na ně neuplatnila i sankce uvedené v článcích 2 a 3 výše uvedeného společného postoje. Není tedy nikterak prokázáno, že se Rada porušením pravomocí Společenství dopustila zneužití řízení, z čehož by se dalo vyvodit, i za předpokladu,

16 — Replika, bod 16. Viz rovněž kasační opravné prostředky, bod 59.

17 — Napadená usnesení, bod 45.

18 — Viz napadená usnesení, bod 46.

že by se jednalo pouze o teoretickou představu, že vůči navrhovatelům nelze namítat nepříslušnost soudu Společenství.

49. Mám tudíž za to, že Soudní dvůr musí soustředit svou pozornost na důvod kasačního opravného prostředku uvedený v bodech 33 až 44 kasačních opravných prostředků, který se týká porušení čl. 6 odst. 2 EU, prohlášení Rady týkajícího se práva na náhradu škody a osmého bodu odůvodnění rozhodnutí 2003/48 Soudem, a na prohlášení nepříslušnosti, na které se přitom odvolává. Proto tedy v další části tohoto stanoviska upustím od jakékoliv další úvahy týkající se nenapadených částí usnesení Soudu, které jsem shrnul výše v bodech 25 a 26.

2. Důvody uváděné Soudem na podporu prohlášení své nepříslušnosti

50. Úvahy sledované Soudem při konstatování, že nemá pravomoc rozhodovat o návrzích na náhradu škod podaných navrhovateli [19], mohou být shrnuty následovně:

1) akty, které způsobily újmy uplatňované navrhovateli, neboli společný postoj 2001/931 a následující společné postoje, které jej aktualizovaly, avšak ponechaly jména Gestoras Pro Amnistía a Segi v seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů, jsou v části týkající se navrhovatelů založeny na článku 34 EU a spadají do rámce hlavy VI Smlouvy o EU o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech [20];

2) ustanovení Smlouvy o EU nestanoví žalobu na náhradu škody v rámci hlavy VI téže Smlouvy a příslušnost soudu Společenství k rozhodování o podobné žalobě nelze vyvozovat z čl. 46 písm. d) EU [21];

3) navrhovatelé jsou „pravděpodobně" zbaveni účinné soudní ochrany proti zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do dotčeného seznamu [22];

4) tato poslední okolnost nemůže nicméně zakládat sama o sobě pravomoc soudu Společenství, pokud jde o nároky na

19 — Napadená usnesení, bod 40.

20 — Napadená usnesení, body 32 a 33.

21 — Napadená usnesení, body 34 až 37.

22 — Napadená usnesení, bod 38.

náhradu škod navrhovatelů vzhledem k tomu, že právní systém Evropské unie (dále jen „Unie") je založen na zásadě svěřených pravomocí, jak vyplývá z článku 5 EU[23];

5) rovněž prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody nemůže v projednávaných věcech zakládat pravomoc soudu Společenství[24].

3. Posouzení

51. Podle navrhovatelů se Soud dopustil nesprávného právního posouzení tím, že prohlásil, že není pravomocný k rozhodování o návrzích na náhradu škody, kterou údajně utrpěli z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů. Dle jejich mínění představuje právní základ pravomoci Soudu znění ustanovení čl. 6 odst. 2 EU ve spojení s prohlášením Rady týkajícím se práva na náhradu škody a osmým bodem odůvodnění rozhodnutí 2003/48.

52. Tímto důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelé zdá se nezpochybňují posouzení Soudu uvedené výše ad 1), 2) a 3) v bodě 50. Jejich kritika, zdá se, směřuje zejména k posouzením Soudu uvedeným ve stejném bodě ad 4) a 5).

53. Nicméně vzhledem k tomu, že se dotýkáme tématu pravomoci soudu Společenství, tedy otázky veřejného pořádku, kterou je třeba přezkoumat s ohledem na všechny relevantní poznatky a nejen ty, které uvedli účastníci řízení, pokládám za nezbytné pozastavit se nejen u specifické kritiky uvedené navrhovateli v kasačních opravných prostředcích, ale u všech úvah Soudu, kterými dospěl ke zpochybňovanému prohlášení o nepříslušnosti, a tudíž i u posouzení Soudu uvedených výše v bodě 50 ad 1), 2) a 3), které navrhovatelé nezpochybnili.

a) K právnímu základu opatření přijatých vůči navrhovatelům

54. Připomínám, že společný postoj 2001/931 odpovídá, jak vyplývá z pátého bodu jeho odůvodnění, na potřebu přijmout „další opatření k provedení rezoluce Rady bezpečnosti [...] 1373 (2001)", která žádala po všech státech řadu opatření směřujících k boji proti terorismu, mezi jiným zejména,

23 — Tamtéž.

24 — Napadená usnesení, bod 39.

aby si vzájemně v co nejširší míře pomáhaly v rámci vyšetřování trestních činů a jiných řízení, jejichž předmětem je financování teroristických činů a podpora poskytovaná těmto činům, včetně toho, aby si pomáhaly za účelem získání důkazních materiálů, které se nachází v jejich vlastnictví a jsou nezbytné pro řízení.

55. V tomto smyslu můžeme mít za to, že společný postoj 2001/931 je aktem, který, *co se týče jeho cílů,* spadá do rámce společné zahraniční a bezpečnostní politiky náležející do hlavy V Smlouvy o EU. Přesto některá opatření přijatá tímto aktem, která se dotýkají navrhovatelů Gestoras Pro Amnistía a Segi, a která jsou uvedena v článku 4 (neboli vzájemná pomoc členských států při předcházení teroristickým činům a boji proti nim a zejména při vyšetřování a trestním řízení vedeným vůči osobám uvedeným v seznamu v příloze), spadají *jako nástroje činnosti* do rámce policejní a soudní spolupráce v trestních věcech v rámci hlavy VI výše uvedené smlouvy.

56. Zápis a ponechání Gestoras Pro Amnistía a Segi v seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů, umožnilo pouze použití článku 4 společného postoje 2001/931 na tyto organizace. Souhlasím tudíž s posouzením Soudu uvedeným výše ad 1) v bodě 50, podle nějž akty, které údajně poškozují právní postavení navrhovatelů, mají svůj právní základ v článku 34 EU náležejícím do hlavy VI Smlouvy o EU.

57. Zdůrazňuji ostatně, že ačkoli podle čl. 1 odst. 4 druhé věty společného postoje 2001/931 mohou být do dotyčného seznamu zahrnuty osoby, skupiny a subjekty [entity] uvedené Radou bezpečnosti jako osoby, skupiny a subjekty [entity] spojené s terorismem a proti nimž Rada bezpečnosti nařídila sankce, není v projednávaných věcech uvedeno, že zápis Gestoras Pro Amnistía a Segi do uvedeného seznamu je důsledkem toho, že byli určeni Radou bezpečnosti. Je tudíž třeba mít za to, že o zápisu bylo zcela autonomně rozhodnuto Radou na základě údajů předaných jedním či více členskými státy podle kritérií upřesněných v čl. 1 odst. 4 první větě společného postoje 2001/931. Obecněji řečeno poukazuji na to, že článek 1 tohoto aktu nepředstavuje provedení obdobných ustanovení obsažených v rezoluci 1373 (2001), ale je výsledkem autonomního rozhodnutí Rady.

b) Ke skutečnosti, že Smlouva o EU nestanoví žalobu na náhradu škody a pravomoc Soudního dvora v tomto ohledu v oblasti

policejní a soudní spolupráce v trestních věcech

58. Rovněž souhlasím s posouzeními Soudu uvedenými výše ad 2) v bodě 50, přičemž však nemohu neuvést některá účelná upřesnění.

59. V tomto ohledu podotýkám, že článek 46 EU uvádí taxativní výčet (jak vyplývá z použití pojmu „pouze") pravomocí Soudního dvora v oblasti činností Unie upravených Smlouvou o EU. Co se týče ustanovení hlavy VI této smlouvy, čl. 46 písm. b) stanoví, že „[u]stanovení Smlouvy [ES], Smlouvy [ESUO] a Smlouvy [ESAE], která se týkají pravomocí Soudního dvora Evropských společenství a výkonu těchto pravomocí, se [použijí]" „za podmínek stanovených v článku 35 [EU]".

60. Článek 35 EU stanoví:

„1. Soudní dvůr Evropských společenství má za podmínek stanovených v tomto článku pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv uzavřených podle této hlavy, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení.

2. Každý členský stát může uznat prohlášením učiněným při podpisu Amsterodamské smlouvy nebo kdykoli později pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách podle odstavce 1.

3. Učinil-li členský stát prohlášení podle odstavce 2 tohoto článku, uvede, že:

a) každý soud tohoto státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, může požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti nebo výkladu aktu uvedeného v odstavci 1, která se v řízení před ním vyskytla, považuje-li je za nezbytné k vydání svého rozsudku, nebo že

b) každý soud tohoto státu může požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti nebo výkladu

aktu uvedeného v odstavci 1, která se v řízení před ním vyskytla, považuje-li je za nezbytné k vydání svého rozsudku.

4. Každý členský stát může bez ohledu na to, zda učinil prohlášení podle odstavce 2, předložit Soudnímu dvoru v řízeních podle odstavce 1 svá podání nebo písemná vyjádření k věci.

5. Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost opatření policie nebo jiných donucovacích orgánů ani výkon působnosti členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

6. Soudní dvůr je příslušný přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí na základě žalob podaných členským státem nebo Komisí pro nepříslušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení této smlouvy nebo právního předpisu týkajícího se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci. Žaloby podle tohoto odstavce je třeba zahájit ve lhůtě dvou měsíců od zveřejnění aktu.

7. Soudní dvůr je příslušný rozhodovat o všech sporech mezi členskými státy o výklad nebo použití právních aktů přijatých podle čl. 34 odst. 2, které Rada nevyřeší do šesti měsíců od jejich předložení jedním z jejích členů. Soudní dvůr je dále příslušný rozhodovat spory mezi členskými státy a Komisí o výklad a použití úmluv uzavřených podle čl. 34 odst. 2 písm. d)."

61. Článek 35 EU tedy neuvádí procesní prostředek pro získání náhrady škody způsobené činností Unie v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech.

62. Považuji ostatně za důležité již nyní upřesnit, že dle mého mínění znění čl. 46 písm. b) EU ve spojení s čl. 35 EU, i když působí ve smyslu vyloučení pravomoci soudu *Společenství* u případných žalob směřujících k náhradě škod způsobených činností Unie v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, samo obecně nevylučuje podávání takových soudních žalob. Smlouva o EU podobné žaloby neuvádí, ale ani je nevylučuje. K tomuto bodu se vrátím později.

63. Souhlasím rovněž s posouzením Soudu, podle nějž čl. 46 písm. d) EU neposkytuje soudu Společenství žádnou dodatečnou pravomoc [25].

64. Při stanovení toho, že „[u]stanovení Smlouvy [ES], Smlouvy [ESUO] a Smlouvy [ESAE], která se týkají pravomocí Soudního dvora Evropských společenství a výkonu těchto pravomocí, se vztahují" na „čl. 6 odst. 2 [EU] ve vztahu k jednání orgánů, pokud má Soudní dvůr pravomoc podle smluv o založení Evropských společenství a podle této smlouvy", tedy čl. 46 písm. d) EU vložený do Smlouvy o EU Amsterodamskou smlouvou pouze upřesnil, že soud Společenství může posoudit soulad aktů orgánů se základními právy uznanými Unií jakožto „obecné zásady práva Společenství" v oblastech, ve kterých má uvedený soud *krom toho* pravomoc zasáhnout. Uvedené ustanovení tedy nezakládá specifickou pravomoc soudu Společenství nebo specifický procesní prostředek směřující k uplatnění porušení základních práv, jako je *„Verfassungsbeschwerde"* v německém právu nebo *„recurso de amparo"* ve španělském právu [26].

65. Podotýkám tedy, z jiného hlediska, že podle čl. 46 písm. f) EU má soud Společenství pravomoc vykládat a uplatňovat tento článek 46 EU týkající se pravomocí Soudního dvora. V rozsahu, v němž má tedy pravomoc podle Smlouvy o EU a za účelem výkonu této pravomoci, je soud Společenství oprávněn vykládat a uplatňovat rovněž čl. 6 odst. 2 EU, pokud jde o činnost orgánů, v souladu s čl. 46 písm. d) EU.

66. Krom toho mám za to, že při výkonu výše uvedené pravomoci, založené na čl. 46 písm. f) EU, není soudu Společenství bráněno vzít v úvahu i jiná ustanovení Smlouvy o EU, i když nejsou uvedená v článku 46 EU. V tomto ohledu podotýkám, že podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu uzavřené ve Vídni dne 23. května 1969 (dále jen „Vídeňská úmluva"), musí být při výkladu smlouvy její výrazy chápány „v jejich souvislostech", kterými se rozumí mimo jiné „znění" smlouvy, včetně „preambule a příloh". Nic tedy nebrání Soudnímu dvoru, aby v rámci projednávaných kasačních opravných prostředků vzal pro účely posouzení pravomoci soudu Společenství, pokud jde o žaloby na náhradu škod podané navrhovateli, v úvahu zejména preambuli a „Obecná ustanovení" v rámci hlavy I Smlouvy o EU, jako je například článek 5 EU, na který se tento Soud odvolal v napadených usneseních, nebo článek 6 odst. 1 EU.

25 — Napadená usnesení, bod 37.

26 — Je známo, že zavedení specifické žaloby na ochranu základních práv k soudu Společenství do právního systému Unie bylo mezi jinými návrhy navrženo na mezivládní konferenci pro revizi Maastrichtské smlouvy, která tento návrh nicméně při schvalování Amsterodamské smlouvy nepřijala.

c) K nezpůsobilosti prohlášení Rady týkajícího se práva na náhradu škody založit pravomoc soudu Společenství k rozhodnutí o žalobách na náhradu škody podaných navrhovateli

67. Jeví se mi dále jako bezpochyby správné posouzení Soudu uvedené výše ad 5) v bodě 50, podle kterého nemůže prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody založit pravomoc soudu Společenství k rozhodnutí o žalobách navrhovatelů na náhradu škody[27].

68. Toto prohlášení především nikterak nenaznačuje, že náhrada škody vyplývající z omylu u osob, skupin a entit zapsaných v seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů, musí být vymáhána žalobou u soudu *Společenství.*

69. Navíc je žaloba takového druhu k soudu Společenství vyloučena ustanoveními Smlouvy o EU, od kterých se zjevně nelze odchýlit či pozměnit je prohlášením zaneseným ve schvalovacím protokolu aktu sekundárního práva jako je společný postoj.

27 — Napadená usnesení, bod 39.

70. Vyhrazuji si nicméně vysvětlit dále, proč není podle mne prohlášení uplatňované navrhovateli zcela bez významu.

d) K údajnému nedostatku účinné soudní ochrany práv navrhovatelů

71. Naopak za neodůvodněné, i když z jistého hlediska nepřekvapující, považuji posouzení Soudu, vyjádřené ostatně zvláštně nejistě[28], podle nějž navrhovatelé neměli k dispozici žádnou soudní ochranu proti zapsání Gestoras Pro Amnistía a Segi na seznam osob, které jsou zapojeny do teroristických činů.

72. Dříve než vyložím důvody, které mne vedou k tomu, že toto posouzení považuji za neodůvodněné, chtěl bych ozřejmit závažnost jeho důsledků.

28 — Mám na mysli použití příslovce „pravděpodobně" v první větě bodu 38 napadených usnesení, po rezolutním vyjádření „je třeba konstatovat" („Ohledně neexistence účinného procesního prostředku uplatňované žalobci je třeba konstatovat, že žalobci nemají k dispozici pravděpodobně žádný účinný právní prostředek proti zapsání [Gestoras Pro Amnistía a Segi] na seznam osob, skupin a subjektů [entit], které se podílejí na teroristických činech, ať již před soudy Společenství, nebo před vnitrostátními soudy").

i) Důsledky zjištění nedostatku soudní ochrany práv navrhovatelů

73. Je třeba připomenout, že podle čl. 6 odst. 1 EU ve znění vyplývajícím z Amsterodamské smlouvy je „Unie založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům".

74. Článek 6 odst. 2 EU, který zakotvuje v ustanovení primárního práva zásadu ustálenou v judikatuře Soudního dvora týkající se použití Smlouvy o ES a který ji rozšiřuje na všechny oblasti působení Unie, uvádí, že „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství".

75. Prvotní význam daný ve smlouvách o EU a ES, ve zněních vyplývajících z Amsterodamské smlouvy, zásadě právního státu a ochraně základních práv[29], široce a různě oslavovaný v právní teorii, vyplývá rovněž z jiných ustanovení těchto smluv: článku 7 EU, který uvádí zjišťovací řízení Rady ohledně existence závažného a trvajícího porušení za strany členského státu jedné nebo vícero zásad uvedených v čl. 6 odst. 1 EU s možností pozastavení práv plynoucích dotyčnému členskému státu z použití Smlouvy o EU; článku 49 EU, který podřizuje přijetí nových států do Unie jejich dodržováním zásad zakotvených v čl. 6 odst. 1 EU; a čl. 11 odst. 1 EU, který z „rozvíje[ní] a upevňov[ání] demokraci[e] a právní[ho] stát[u], jakož i dodržování lidských práv a základních svobod" činí jeden z cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky, ke kterému mají podle čl. 177 odst. 2 ES a čl. 181A odst. 1 ES přispívat i politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce a hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi.

76. Dále je třeba zmínit Listinu základních práv Evropské unie, která byla slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Radou a Komisí Evropských Společenství v Nice dne 7. prosince 2000 poté, co byla schválena hlavami států a vlád členských zemí (Úř. věst. 2000, C 364, s. 1; dále jen „Listina"). I když

29 — Preambule Smlouvy o EU sama uvádí „oddanost" členských států „zásadám svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a zásadám právního státu".

tato Listina nepředstavuje závazný právní nástroj, je jejím základním cílem, jak vyplývá z její preambule, potvrzení „práv, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, ze Smlouvy o [EU] a ze smluv Společenství], z [EÚLP], ze sociálních chart přijatých Společenstvím a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora [...] a Evropského soudu pro lidská práva“ [30].

77. Co se týče zásady právního státu připomínám, že Soudní dvůr z ní již jako důsledek vyvodil, s odvoláním na Evropská Společenství a když je definoval jako „Společenství práva“, že členské státy a orgány podléhají přezkumu souladu svých aktů se smlouvou a obecnými právními zásadami, jejichž součástí jsou základní práva [31]. Obdobně je třeba se domnívat, že pokud je Unie založena na zásadě právního státu (čl. 6 odst. 1 EU), nemohou být její orgány a členské státy, které ji tvoří, i v případě že jednají na základě hlavy V a hlavy VI Smlouvy o EU, zproštěny přezkumu souladu svých aktů s uvedenou smlouvou, zejména s čl. 6 odst. 2 této smlouvy.

78. Co se týče ochrany základních práv jako nedílné součásti obecných právních zásad, je známo, že Soudní dvůr zajišťuje jejich dodržování a za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily, zejména EÚLP, která má dle Soudní dvora v tomto ohledu „zvláštní význam“. Jak dále Soudní dvůr upřesnil, vyplývá z toho, že ve Společenství nemohou být připuštěna opatření, která nejsou slučitelná s dodržováním takto uznaných a zaručených lidských práv, dodržování těchto práv tedy představuje podmínku legality aktů Společenství [32]. Vzhledem k obsahu ustanovení čl. 6 odst. 2 EU a jeho vložení do „Obecných ustanovení“ v rámci hlavy I Smlouvy o EU, musíme obdobné úvahy zjevně učinit i s ohledem na opatření, která se týkají činnosti Unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (tzv. „druhý pilíř“) a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (tzv. „třetí pilíř“).

79. Dodržování lidských práv a základních svobod a zásada právního státu představují tudíž „vnitřní“ dimenzi, tedy hodnotu, která je základem Unie, a posuzovací kritérium legality činnosti jejích orgánů a členských států v oblastech pravomoci Unie, i dimenzi

30 — Rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38).

31 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23) a rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 38).

32 — Viz zejména rozsudek ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41); posudek ze dne 28. března 1996 (2/94, Recueil, s. I-1759, body 33 a 34); rozsudek ze dne 29. května 1997, Kremzow v. Rakousko (C-299/95, Recueil, s. I-2629, bod 14) a výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 35.

„vnější", tedy hodnotu pro „vývoz" za samotné hranice Unie, a to pomocí přesvědčovacích, motivačních a vyjednávacích nástrojů.

80. Soudní dvůr již totiž zdůraznil, že právo na účinnou soudní ochranu práv, uplatňované v projednávané věci navrhovateli, je součástí obecných právních zásad, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, a že je rovněž stanoveno čl. 6 odst. 1 a článkem 13 EÚLP [33]. Dodávám, že uvedené právo krom toho uznávají články 8 a 10 Všeobecné deklarace lidských práv, která byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů rezolucí 217 A (III) dne 10. prosince 1948, jakož i čl. 2 odst. 3 a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl přijat dne 19. prosince 1966 a vstoupil v platnost dne 23. března 1976 [34]. Listina ho uvádí ve svém článku 47.

81. Je namístě zdůraznit, že uplatňování základního práva na účinnou soudní ochranu má v projednávané věci zvláštní význam, neboť dotčená ochrana se týká základních práv uznaných a chráněných právem Unie. Navrhovatelé totiž ve svých žalobách k Soudu uplatnili, a to nikoli neobhajitelnými argumenty, že vytýkaný zápis do seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů, poškodil právě základní práva sdružení Gestoras Pro Amnistía a Segi a jejich mluvčích, a to zejména presumpci neviny (čl. 6 odst. 2 EÚLP a čl. 48 odst. 1 Listiny), svobodu projevu (článek 10 EÚLP a článek 11 Listiny), svobodu sdružování (článek 11 EÚLP a článek 12 Listiny) a právo na respektování soukromého a rodinného života (článek 8 EÚLP a článek 7 Listiny) [35].

82. Přiznat tedy, jak se to cítil nucen udělat Soud v napadených usneseních, že navrhovatelé jsou zbaveni účinné soudní ochrany proti tomuto zápisu, znamená uznat, že v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech mohou nastat situace, v nichž při neexistenci soudní ochrany může

33 — Viz zejména rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651, bod 18); rozsudek ze dne 27. listopadu 2001, Komise v. Rakousko (C-424/99, Recueil, s. I-9285, bod 45) a výše uvedený rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, bod 39.

34 — Soudní dvůr měl již možnost připomenout, že Mezinárodní pakt o občanských a politických právech patří mezi mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, jež zohledňuje při uplatňování obecných zásad práva Společenství (viz výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 37 a zde uvedená judikatura).

35 — V kasačních opravných prostředcích navrhovatelé v bodě 46 uvádí svobodu projevu a právo Gestoras Pro Amnistía a Segi na dobrý obraz a dobrou pověst v očích veřejnosti, jakož i svobodu projevu, svobodu sdružování a právo na respektování soukromého a rodinného života a právo jejich mluvčích na dobrou pověst.

činnost Unie skutečně beztrestně porušit všechna další základní práva a svobody, jejichž dodržování Unie teoreticky vyznává.

83. Pokud je ostatně pravdou, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva není tzv. právo na soud absolutní, ale může podléhat omezením, je třeba připomenout, že tato omezení jsou nicméně podle uvedeného Soudu přípustná, pouze pokud sledují legitimní cíl a za podmínky, že jsou tomuto cíli přiměřená a že neomezují přístup soukromých osob k soudu takovým způsobem, že by porušovala samou podstatu výše uvedeného práva [36]. Nezdá se mi tedy, že tyto podmínky splňuje úplný nedostatek soudní ochrany práv navrhovatelů, jako je ten, který zjistil Soud, a který vyplývá nikoli ze specifické právní úpravy směřující k omezení přístupu k soudu z důvodu sledování určitého cíle, ale z nezavedení vhodných procesních prostředků v rámci celé oblasti činnosti Unie.

84. Ostatně připomínám, že Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že článek 1 EÚLP, podle nějž smluvní státy „přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I" EÚLP, nerozlišuje ohledně druhu dotčených norem nebo opatření a nezbavuje žádnou stranu „jurisdikce" uvedených států při použití EÚLP [37].

85. Pokud by v takovém případě, jako je případ navrhovatelů, byl skutečně nedostatek jakékoli účinné soudní ochrany, stáli bychom pak na jedné straně před velmi závažnou a očividnou systémovou nekonzistencí ve vnitřní rovině Unie, na straně druhé v situaci, která ve vnější rovině vystavuje členské státy Unie výtkám ze strany Evropského soudu pro lidská práva a oslabuje kromě obrazu a identity Unie na mezinárodní úrovni [38] i samotné její postavení ve vztazích ke třetím zemím s teoretickým rizikem, že tyto třetí země začnou využívat doložky týkající se dodržování lidských práv (tzv. „podmínečné doložky"), které Unie stále častěji nařizuje vkládat do mezinárodních dohod, které uzavírá [39].

36 — Viz rozsudek ESLP ze dne 28. října 1998, Osman v. Spojené království (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1998-VIII, s. 3124, bod 147) a rozsudek ze dne 18. února 1999, Waite a Kennedy v. Německo (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1999-I, s. 393, bod 59).

37 — Rozsudek ESLP ze dne 30. ledna 1998, Sjednocená komunistická strana Turecka a další v. Turecko (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1998-I, s. 1, bod 29) a rozsudek ze dne 18. února 1999, Matthews v. Spojené království (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1999-I, s. 251, bod 29).

38 — Prohlášení o její „identit[ě] na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky" představuje podle článku 2 EU jeden z cílů Unie.

39 — Tyto doložky definované v kontextu smluv jako „zásadní", mohou opravňovat smluvní strany k tomu, že v případě porušení přistoupí k pozastavení dohod a dokonce i k odstoupení od nich.

86. Konkrétně z hlediska dodržování povinností přijatých členskými státy při přistoupení k EÚLP podotýkám, že je totiž zcela nepravděpodobné, že by Evropský soud pro lidská práva rozšířil na třetí pilíř Unie předpoklad rovnocennosti při ochraně základních práv, který ustanovil mezi EÚLP a právním řádem Společenství, neboli „prvním pilířem" samotné Unie, a který vede tento soud k provádění pouze „okrajového" přezkumu souladu aktů přijatých orgány Společenství s EÚLP [40]. Naopak se zdá zcela pravděpodobné, že v rámci plného přezkumu souladu aktů přijatých orgány při provádění ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU s EÚLP Evropský soud pro lidská práva v budoucnosti shledá porušení ustanovení této úmluvy, alespoň čl. 6 odst. 1 a článku 13, ze strany členských států Unie.

87. Rád bych uvedl další dva postřehy, pokud jde o vztah k EÚLP.

88. Zaprvé se domnívám, že rozhodnutí přijaté Evropským soudem pro lidská práva podle článku 34 EÚLP ve věci žalob, které k němu podali navrhovatelé (viz výše bod 14), z právě uvedeného hlediska ani nepotvrzuje, avšak ani nevylučuje, z *hlediska práva Unie*, porušení práva navrhovatelů na účinnou soudní ochranu v projednávané věci. Jedná se totiž o rozhodnutí o nepřípustnosti, a nikoli o rozhodnutí ve věci samé, které je založeno na skutečnosti, že *ve světle specifického charakteru tohoto případu* nemají navrhovatelé postavení „oběti" podle článku 34 EÚLP, který vzhledem k tomu, že jde o čistě procesní ustanovení EÚLP, nemůže být dle mého mínění relevantní v souvislosti s ochranou základních práv v rámci Unie [41].

89. Zadruhé by bylo málo relevantní poukazovat na to, že protože zde však v souvislosti s akty přijatými orgány v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech existuje možnost uplatnit porušení základních práv u Evropského soudu pro lidská práva, neexistuje v uvedené oblasti právní mezera v ochraně těchto práv. Přezkum prováděný tímto soudem je totiž přezkumem *vně* systému Unie a má podpůrný charakter, a nemohl by tudíž nahradit *uvnitř* tohoto systému případný nedostatek vhodných záruk ochrany základních práv a napravit závažnou nekonzistentnost, která, jak jsem

40 — Viz rozsudek ESLP ze dne 30. června 2005, Bosphorus v. Irsko (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 2005-VI), který se týká, jak je zde výslovně upřesněno v bodě 72, pouze ustanovení souvisejících s prvním pilířem Unie.

41 — Navíc se mi nezdá, že lze v tomto případě zpochybnit existenci právního zájmu navrhovatelů na podání žaloby.

uvedl výše, by z toho pro tento systém vyplývala.

90. Dále dodávám, že pokud by Soudní dvůr podpořil uznání této právní mezery v ochraně základních práv v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, cítily by se vnitrostátní soudy více členských států oprávněny k tomu, aby prováděly, budou-li ve věci rozhodovat, přezkum souladu aktů přijatých Radou na základě článku 34 EU[42] se základními právy, *která jsou chráněna, nikoli nezbytně shodným způsobem, jejich příslušnými vnitrostátními právními řády.* Rovnost občanů Unie před zákonem by tak byla porušena. Teorie tzv. „protimezí" vnitrostátního práva, zavedená v ústavní judikatuře více členských států jako mez pro orgány ve výkonu částí suverenity předané Společenství[43], by ve třetím pilíři Unie nalezla oblast mnohem konkrétnějšího použití, než jaké měla vůči činnosti Společenství.

42 — Jedná se o společné postoje [čl. 34 odst. 2 písm. a) EU], rámcová rozhodnutí [čl. 34 odst. 2 písm. b) EU], rozhodnutí a příslušná prováděcí opatření [čl. 34 odst. 2 písm. c) EU], jakož i opatření k provádění úmluv [čl. 34 odst. 2 písm. d) EU].

43 — Teorie je natolik známa, že zde nevyžaduje uvedení příkladů. Stačí odkázat především na rozsudek německého Bundesverfassungsgericht ze dne 22. října 1986 známý jako Solange II, v BverfGE, 73, 339 a rozsudek italského ústavního soudu ze dne 21. dubna 1989 č. 232, Fragd, ve Foro it., 1990, I, 1855.

ii) Navrhovatelé nejsou zbaveni účinné soudní ochrany svých práv

91. Po zdůraznění závažných důsledků takového zjištění, jako je zjištění učiněné v bodě 38 napadených usnesení týkající se nedostatku soudní ochrany (základních) práv uplatňovaných navrhovateli, se zdá ještě zjevnější potřeba vykládat Smlouvu o EU pokud možno způsobem, který zajistí uvedenou ochranu *uvnitř* systému vytvořeného touto Smlouvou[44].

— Procesní prostředky proti vnitrostátním opatřením k provádění článku 4 společného postoje 2001/931 a předběžná otázka týkající se platnosti podle čl. 35 odst. 1 EU jsou pro účely soudní ochrany práv navrhovatelů nedostatečné.

92. Jak zdůraznil Soud[45], je třeba mít na paměti, že navrhovatelé v projednávané věci uplatňují poškození svých (základních) práv vyplývající ani ne tak z toho, že podléhají

44 — Zdůrazňuji, že článek 13 EÚLP ukazuje, že existence vnějšího přezkumu dodržování základních práv a svobod státy Úmluvy nezbavuje uvedené státy zajištění vnitřního přezkumu.

45 — Napadená usnesení, bod 38.

opatřením stanoveným článkem 4 společného postoje 2001/931, jako přímo ze zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu subjektů, které jsou zapojeny do teroristických činů, a žádají náhradu škody. Uplatňovaná škoda tudíž nepřihlíží ke skutečnému přijetí vnitrostátních opatření k provádění výše uvedeného článku.

93. Proto tedy Soud právem konstatoval, že ochrana práv nemůže spočívat v možnosti uplatnit (mimosmluvní) odpovědnost jednotlivých členských států za vnitrostátní akty přijaté k provádění článku 4 společného postoje 2001/931 [46].

94. Dále měl Soud za to, že k zajištění této ochrany je rovněž nezpůsobilá pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti uvedená v čl. 35 odst. 1 EU. I bez ohledu na důvod uvedený v napadených usneseních souhlasím s tímto stanoviskem, podle nějž se tato pravomoc netýká společných postojů, ale pouze rámcových rozhodnutí a rozhodnutí [47], a případné možnosti překvalifikovat na základě obsahu aktu společný postoj 2001/931 na rozhodnutí.

95. Podotýkám spíše, že řízení o předběžné otázce, i řízení o předběžné otázce týkající se platnosti, nepředstavuje vlastně řádný procesní prostředek, ale právní nástroj pro spolupráci mezi vnitrostátními soudy a soudem Společenství, používaný v rámci procesního prostředku, který může být projednán vnitrostátními soudy. Typickým příkladem je případ řízení o předběžné otázce týkající se platnosti v rámci žaloby na neplatnost podané k vnitrostátnímu soudu proti vnitrostátním opatřením k provádění aktu, jehož platnost je napadena. Zdá se mi tedy velmi obtížné, aby v takovém případě, jako je projednávaný případ, byla uplatněna pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti podle čl. 35 odst. 1 EU v rámci žaloby, kterou jsou napadena případná opatření k provádění článku 4 společného postoje 2001/931. Tento článek totiž nesvěřuje členským státům a jejich orgánům nové pravomoci, ale omezuje se na to, že podporuje, nebo nanejvýš zavazuje, členské státy a jejich orgány k využívání „pravomocí v souladu s akty Evropské unie a jinými mezinárodními dohodami, ujednáními a smlouvami, které jsou pro členské státy závazné". Tyto pravomoci mohly a mohou být vykonávány vůči osobám zapsaným v seznamu v příloze společného postoje 2001/931 i při neexistenci tohoto článku [48].

46 — Tamtéž.

47 — Tamtéž.

48 — To měl příležitost podotknout Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí, kterým zamítl z důvodu nepřípustnosti žaloby navrhovatelů. Tento soud totiž zdůraznil, že ačkoli „článek 4 by mohl posloužit jako právní základ pro konkrétní opatření, která se mohou vztahovat na žalobce, zejména v oblasti policejní spolupráce mezi státy prováděné v rámci orgánů Společenství, jako je Europol", nicméně „nedoplňuje nové pravomoci, které by mohly být vykonávány vůči žalobcům", ale „obsahuje pouze závazek soudní a policejní spolupráce pro členské státy".

Nevidím tedy, jak by otázka legality zápisu určité osoby do uvedeného seznamu mohla být relevantní pro účely přezkumu legality vnitrostátních opatření, jako jsou opatření uvedená ve výše uvedeném článku 4, ze strany vnitrostátního soudu.

96. Výkon pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti by každopádně mohl vést nanejvýš k prohlášení neplatnosti společného postoje 2001/931 nebo sporných zápisů, ale nikoli k náhradě škod, které z nich případně vyplynuly. Možnost získat náhradu škod utrpěných v důsledku porušení práva v případě, kdy by pouhé zjištění tohoto porušení nebo prohlášení neplatnosti poškozujícího aktu nemuselo být dostatečné k poskytnutí přiměřené satisfakce za porušené právo, je dle mého názoru vlastní *účinné* soudní ochraně tohoto práva [49].

97. Přitom právě náhrada údajně utrpěných škod je předmětem žaloby podané navrhovateli k Soudu.

— Soudní ochrana práv navrhovatelů je svěřena vnitrostátním soudům

98. Skutečnost, že ustanovení Smlouvy o EU neuvádí žalobu na náhradu škody případně způsobené akty přijatými Radou na základě článku 34 EU a vylučují, že by soud Společenství mohl rozhodnout podobnou žalobu neuvedenou v článku 35 EU, však dle mého názoru neznamená, že navrhovatelé jsou v projednávané věci zbaveni účinné soudní ochrany (základních) práv, která uplatňují.

99. Mám naopak za to, že správný výklad Smlouvy o EU svědčí ve prospěch existence takové ochrany, která je však, *při současném stavu práva Unie*, svěřena nikoli soudu Společenství, ale vnitrostátnímu soudu.

100. Je třeba poznamenat, že na základě režimu stanoveného Smlouvou o Ústavě pro Evropu, dosud neratifikované všemi členskými státy, má v případě, jako je pro-

49 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 33); rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame a další (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 22) a rozsudek ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, Recueil, s. I-10239, bod 33). Viz rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. září 1978, Klass a další v. Německo (Řada A, č. 28, bod 64) a rozsudek ze dne 7. července 1989, Soering v. Spojené království (Řada A, č. 161, bod 120), ze kterých vyplývá, že účinné právní prostředky stanovené článkem 13 EÚLP musí umožnit každému, kdo se považuje za poškozeného opatřením v rozporu s EÚLP, aby dosáhl rozhodnutí ve své žalobě a popřípadě patřičné náhrady (ve francouzském znění rozsudků „réparation" nebo „redressement").

jednávaný případ, naopak každý možnost podat k soudu Společenství jednak žalobu na neplatnost (článek III-365, použitelný i na akty Unie přijaté v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech) [50], jednak žalobu na náhradu škody proti Unii (článek III-370 a čl. III-431 druhý pododstavec).

101. Jak již bylo řečeno Unie je mimo jiné založena na zásadě právního státu a dodržování základních práv. Právní stát není ani tak ten, který je založen na pravidlech a na prohlášení práv, ale ten, který je založen na mechanismech, které umožňují dodržování pravidel a práv (*ubi ius ibi remedium*). „[P]rávo obrátit se na soud je vnitřně spjato s právním státem“ [51], je to jeho „důsledek“, „výdobytek a nástroj“ [52]. Soukromým osobám je již zmíněným způsobem (čl. 6 odst. 2 EU) přiznán právem Unie soubor základních práv, která, jak vyplývá z čl. 46 písm. d) EU, mohou být uplatněna při řízení jako kritéria legitimity aktů Unie.

102. Výchozí bod, ze kterého je třeba vycházet je tudíž ten, podle nějž na základě čl. 6 odst. 1 a 2 EU Unie umožňuje soudní přezkum legality činnosti svých orgánů a zaručuje soudní ochranu práv, zvláště práv, která lze definovat jako zásadní.

103. Žádné ustanovení Smlouvy o EU nelze uplatňovat v opačném smyslu a konkrétně pro tvrzení, že cílem tvůrců této Smlouvy bylo vyloučit uvedený přezkum a ochranu v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, v níž ostatně může činnost Unie snadněji působit negativně na základní práva a svobody soukromých osob než v jiných oblastech, které spadají do pravomoci Unie, a kde se projevuje stále ještě velmi omezená angažovanost Evropského parlamentu [53].

104. Článek 46 EU se totiž týká pouze pravomocí soudu *Společenství* a vymezuje je. Žádné ustanovení Smlouvy o EU ostatně nevyhrazuje tomuto soudu pravomoc posuzovat legalitu aktů, které jsou výsledkem činnosti Unie. Naopak, ze zásady svěřených pravomocí, která je vyjádřena rovněž ve Smlouvě o EU (článek 5), vyplývá, že výkon svrchovaných pravomocí, včetně pravomoci

50 — Možnost přímé žaloby na neplatnost k soudu Společenství je ostatně stanovena Smlouvou o Ústavě pro Evropu, i co se týče restriktivních opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám přijatých Radou ve věci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a to i přes omezenou pravomoc, kterou tato Smlouva přiznává v uvedené věci Soudnímu dvoru (čl. III-376).

51 — Stanovisko generálního advokáta Darmona přednesené dne 28. ledna 1986 ve výše uvedené věci Johnston, bod 3.

52 — Stanovisko generálního advokáta Légera přednesené dne 8. dubna 2003 ve výše uvedené věci Köbler, bod 68.

53 — Podle čl. 39 odst. 1 EU je za účelem přijetí rámcových rozhodnutí nebo rozhodnutí Evropský parlament pouze konzultován (a jeho stanovisko není závazné) a není ani konzultován za účelem přijetí společných postojů.

soudní, jejichž držiteli jsou členské státy, je nadále vyhrazen těmto státům, a tedy jejich orgánům v případě, že tyto pravomoci nebyly svěřeny orgánům Unie.

105. Pravomoc vnitrostátních soudů přezkoumávat legalitu aktů přijatých Radou na základě článku 34 EU, která je jasně omezena v dodržování pravomocí svěřených Soudnímu dvoru, je založena nejen na zásadách právního státu a dodržování základních práv, zásadách, na kterých je založena Unie (čl. 6 odst. 1 a článek 2 EU), což zahrnuje právo na účinnou soudní ochranu, ale rovněž na zásadě loajální spolupráce.

106. Soudní dvůr již potvrdil, že zásada loajální spolupráce se uplatňuje rovněž v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech a znamená, že členské státy přijímají veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Unie[54].

107. Z toho je třeba konkrétně vyvodit, že rovněž v rámci třetího pilíře Unie je věcí členských států zajistit systém procesních prostředků a řízení, který umožní zajišťovat dodržování práva na účinnou soudní ochranu[55], a věcí jejich soudů vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní pravidla upravující podání žalob takovým způsobem, aby tuto ochranu zajistily.

108. Důležité poznatky potvrzující, i když nepřímo, podřízení aktů přijatých Radou na základě článku 34 EU soudnímu přezkumu ze strany vnitrostátních soudů na základě návrhu jednotlivců lze vyvodit z právní úpravy ohledně pravomoci v rozhodování o předběžných otázkách svěřené Soudnímu dvoru článkem 35 EU.

109. Když článek 35 EU v odstavci 1 stanoví pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se zejména platnosti rámcových rozhodnutí a rozhodnutí potvrzuje zároveň, že tyto akty nejsou zbaveny soudního přezkumu přístupného jednotlivcům.

110. Článek 35 odst. 1 EU krom toho ukazuje, že vnitrostátní soudy působí jako „soudy obecného práva" samotné Unie v jisté

54 — Rozsudek ze dne 16. června 2005, Pupino (C-105/03, Sb. rozh. s. I-5285, bod 42).

55 — Viz obdobně výše uvedený rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, bod 41. Zásada byla přejata i čl. I-29 odst. 1 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, podle nějž „[č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie".

míře jak v rámci třetího pilíře Unie, tak v rámci prvního pilíře. Když žádají Soudní dvůr o upřesnění ohledně výkladu, který mají dát rámcovým rozhodnutím a rozhodnutím, mohou ve vztahu k těmto aktům lépe zajistit například výklad v souladu s vnitrostátním právem [56]. Když postupují Soudnímu dvoru otázky ohledně platnosti těchto aktů, mohou vnitrostátní soudy lépe zajistit, aby základní práva uznaná právem Unie, která mohou jednotlivci uplatňovat přímo u soudu, byla Unií dodržována při její činnosti v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech.

111. Rovněž v rámci třetího pilíře Unie, stejně jako v právním řádu Společenství, působí Soudní dvůr v kontextu, v němž orgány Unie koexistují nejen s členskými státy, ale i s jednotlivými orgány uvedených států. Mezi těmito orgány přispívají i vnitrostátní soudy k uplatnění práva Unie. Soudní systém Unie není tedy ani v rámci třetího pilíře tvořen pouze procesními prostředky, které lze podat k Soudnímu dvoru, ale rovněž procesními prostředky, které lze podat k vnitrostátním soudům.

112. Ve srovnání se situací vyplývající z Maastrichtské smlouvy totiž tvůrci Amsterodamské smlouvy přistoupili článkem 35 EU k významnému rozšíření pravomocí Soudního dvora ohledně policejní a soudní spolupráce v trestních věcech. Ustanovení tohoto článku týkající se pravomoci Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách jsou nicméně koncipována tak, aby tuto pravomoc významně vymezovala. Je ostatně známo, že jsou v zásadě inspirována ustanoveními definovanými členskými státy po obtížném vyjednávání ohledně Úmluvy o Europolu [57] a aktualizovanými v protokolu týkajícím se výkladu této úmluvy Soudním dvorem prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce [58], a že tvoří kompromisní řešení vzhledem k negativnímu postoji některých členských států vůči rozšíření působnosti soudu Společenství v oblasti, kterou se zde zabýváme.

113. Pravomoc Soudního dvora rozhodovat podle čl. 35 odst. 1 EU o předběžných otázkách je tudíž pro členské státy dobrovolná. Členské státy ji totiž podle čl. 35 odst. 2 EU mohou uznat, či nikoli (systém „*opt-in*"). Podle informace Rady zveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 14. prosince 2005 [59] prohlásilo k tomuto dni pouze 14 členských států, že tuto pravomoc přijímají. Nepřijetí pravomoci

56 — Viz výše uvedený rozsudek Pupino, body 38 a 43.

57 — Úmluva založená na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, kterou se zřizuje Evropský policejní úřad (Úmluva o Europolu) (Úř. věst. 1995, C 316, s. 2).

58 — Akt Rady ze dne 23. července 1996, kterým se na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii vypracovává protokol o výkladu Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce (Úř. věst. 1996 C 299, s. 1).

59 — Úř. věst. L 327, s. 19.

ostatními členskými státy samozřejmě nebrání soudům států, které ji přijaly, aby podávaly žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, a Soudnímu dvoru, aby o těchto žádostech rozhodoval.

114. Pokud bychom tedy měli mít za to, že osoby dotčené opatřeními k provádění rámcových rozhodnutí nebo rozhodnutí podle článku 34 EU přijatými státy, které nepřijaly pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, jsou zbaveny možnosti napadnout u soudů těchto států platnost takových aktů Rady, staneme před netolerovatelnou nerovností osob dotčených týmž aktem podle článku 34 EU, protože by disponovaly, či nikoli soudní ochranou proti tomuto aktu v závislosti na volbě učiněné každým státem podle čl. 35 odst. 2 EU.

115. Znění čl. 35 odst. 1 a odstavce 2 EU, které respektuje krom práva na účinnou soudní ochranu i zásadu rovnosti před zákonem (viz článek 20 Listiny) a zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti (viz čl. 21 odst. 2 Listiny), vyžaduje, aniž by tím narušilo doslovný smysl dotčených ustanovení, abychom připustili, že rovněž ve státech, které nepřijaly pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, mohou jednotlivci napadnout před soudem platnost rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, na nichž jsou založena vnitrostátní opatření, jejichž neplatnosti se domáhají u vnitrostátního soudu. V tomto případě musí být tento vnitrostátní soud schopen při neexistenci možnosti podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přijmout rozhodnutí ve smyslu platnosti či neplatnosti aktu Rady.

116. Ale je toho více. Z článku 35 odst. 3 EU vyplývá, že pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, i pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti, je pro soudy států, které ji přijaly, z *hlediska práva Unie* pouze dobrovolná. I když členské státy upřesní, a to prohlášením učiněným podle odstavce 2, že možnost požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce chtějí vyhradit pouze soudům rozhodujícím v posledním stupni [čl. 35 odst. 3 písm. a)] nebo upřesní, že chtějí poskytnout tuto možnost každému svému soudu [čl. 35 odst. 3 písm. b)], bude toto řízení o předběžné otázce nicméně nadále podle čl. 35 odst. 3 EU právem, a nikoli povinností („může požádat") soudu jakéhokoli stupně, který pro vydání svého rozsudku pokládá za nezbytné rozhodnutí o platnosti nebo výkladu rámcového rozhodnutí nebo rozhodnutí. Dobrovolný charakter tohoto řízení i u soudů rozhodujících v posledním stupni je ostatně vysvětlitelný i potřebou rychlosti při rozhodování sporů, které mohou vyvstat v dotčené oblasti.

117. Je pravdou, že na základě prohlášení č. 10 k článku 35 EU v příloze závěrečného aktu mezivládní konference v Amsterodamu si mohou členské státy vyhradit při pro-

hlášení učiněném podle čl. 35 odst. 2 EU právo stanovit svými vnitrostátními právními předpisy, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti nebo výkladu je pro soudy rozhodující v posledním stupni povinná. Nic to ale nemění na tom, že podobná povinnost nemá základ v právu Unie, ale ve vnitrostátním právu členského státu.

118. Jestliže je tedy z *hlediska práva Unie* žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti dobrovolná i pro soud rozhodující v posledním stupni, jestliže tento soud pokládá pro rozhodnutí sporu, který je mu předložen, za nezbytné posouzení platnosti rámcového rozhodnutí nebo rozhodnutí Rady, vyplývá z toho, že podle téhož práva může toto posouzení provést také přímo tento soud bez předchozího obrácení se na Soudní dvůr.

119. Obdobně se domnívám, že je třeba mít za to, že možnost členského státu vyhradit podle čl. 35 odst. 3 písm. a) EU řízení o předběžné otázce pouze soudům rozhodujícím v posledním stupni znamená, že soudy rozhodující v nižších stupních mohou samy vydat posouzení platnosti rámcového rozhodnutí nebo rozhodnutí Rady, pokud je pokládají za nezbytné. Nezdá se totiž logické vyžadovat, aby se jednotlivci museli zbytečně obracet na jeden či více stupňů řízení před tím, než by mohli vznést otázku platnosti a dosáhnout rozhodnutí.

120. Posouzení platnosti či neplatnosti učiněné přímo vnitrostátním soudem bude samozřejmě účinné pouze v rámci vnitrostátní věci, a nikoli *erga omnes*.

121. Krom toho nevidím kategorické důvody k tomu, abych vyloučil, že vnitrostátní soudy disponují pravomocí zjistit neplatnost rámcových rozhodnutí nebo rozhodnutí podle článku 34 EU. Je pravda, že Soudní dvůr v souvislosti s článkem 234 ES v rozsudku Foto-Frost[60] uvedl pravidlo, podle nějž vnitrostátní soudy nemají přímou pravomoc zjistit neplatnost aktů orgánů Společenství. Uvedené pravidlo (dále rovněž „pravidlo Foto-Frost"), které se v kontextu článku 234 ES použije i na soudy, které nerozhodují v posledním stupni, a které podle tohoto článku mají právo, a nikoli povinnost požádat o rozhodnutí o předběžné otázce, se nicméně nezdá být závazné v rámci hlavy VI Smlouvy o EU.

122. V tomto ohledu podotýkám, že dva předpoklady, na kterých Soudní dvůr založil v rozsudku Foto-Frost svůj výklad ohledně výlučné pravomoci soudu Společenství zjistit neplatnost aktů orgánů Společenství, nelze v kontextu hlavy VI Smlouvy o EU nalézt.

60 — Rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost (314/85, Recueil, s. 4199).

123. Zaprvé, nelze říci, jak to mohl učinit Soudní dvůr jednak s odvoláním na článek 230 ES a článek 241 ES a jednak s odvoláním na článek 234 ES, pokud jde o akty orgánů Společenství[61], že hlava VI Smlouvy o EU zavedla *úplný systém* procesních prostředků a řízení s *cílem svěřit Soudnímu dvoru* přezkum legality aktů Rady uvedených v článku 34 EU. Zdá se totiž zjevné, že *pouhé pravomoci svěřené Soudnímu dvoru* článkem 35 EU nepředstavují *úplný systém* procesních prostředků a řízení, který by zajistil přezkum legality uvedených aktů. Toto prokazuje neexistence řízení o předběžné otázce týkající se platnosti v členských státech, které neučinily prohlášení podle čl. 35 odst. 2 EU, přičemž je třeba přihlédnout k tomu, že nebyl stanoven žádný procesní prostředek směřující k Soudnímu dvoru, který by proti těmto aktům mohli podat jednotlivci.

124. Sám Soudní dvůr v bodě 35 rozsudku Pupino[62] ostatně podotkl, že jeho pravomoci „jsou na základě článku 35 EU omezenější v rámci hlavy VI Smlouvy o [EU], nežli pravomoci na základě Smlouvy o ES".

125. Pro úplnost dodávám, že v tomtéž bodě 35 uvedeného rozsudku Soudní dvůr zároveň podotkl, že „neexistuje úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění legality aktů orgánů v rámci uvedené hlavy VI". Tento postřeh je nicméně nutno vyložit v souvislosti s úvahou, při níž jej Soudní dvůr uvedl. Soudní dvůr reagoval na argumenty, které u něj vznesly některé členské státy jako vedlejší účastníci řízení, které z nižšího stupně integrace, který charakterizuje policejní a soudní spolupráci v trestních věcech ve srovnání s činností Unie, vyvozovaly nemožnost přiznat rámcovému rozhodnutí podle článku 34 EU tzv. nepřímé účinky (povinnost vnitrostátních soudů ke konformnímu výkladu vnitrostátního práva), které jsou přiznány směrnicím Společenství. Soudní dvůr tedy pokládal okolnosti, které uvedl v bodě 35 uvedeného rozsudku, za okolnosti potvrzující nižší stupeň integrace, který charakterizuje hlavu VI Smlouvy o EU ve srovnání se Smlouvou o ES, přičemž pak nicméně dospěl k závěru v tom smyslu, že stupeň integrace nemá vliv pro účely otázky, která mu byla přednesena k rozhodnutí[63]. Zdá se mi tedy, že uvedená neexistence „úpln[ého] systém[u] procesních prostředků a řízení určen[ého] k zajištění legality aktů orgánů v rámci uvedené hlavy VI" může představovat relevantní nepřímý důkaz slabé integrace pouze v rozsahu, v němž se vztahuje k *nadnárodní* úrovni.

126. Mám tudíž za to, že pasáž rozsudku Pupino uvedenou v předchozím bodě je třeba nejen přirovnat k *obiter dictum*, ale je

61 — Výše uvedený rozsudek Foto-Frost, bod 16.

62 — Výše uvedený rozsudek Pupino.

63 — Výše uvedený rozsudek Pupino, bod 36 („*Nezávisle na stupni integrace zamýšleném Amsterodamskou smlouvou* [...] v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy ve smyslu čl. 1 druhého pododstavce EU [...]"). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

ji třeba chápat s ohledem na souvislosti, v nichž se nalézá, v tom smyslu, že hlava VI nesvěřuje *Soudnímu dvoru* dostatečné pravomoci k zajištění přezkumu legality aktů orgánů. To přesně odpovídá tomu, co jsem podotkl výše v bodě 123.

127. Zadruhé by bylo málo přesvědčivé dovolávat se, za účelem potvrzení existence takového pravidla, jako je pravidlo Foto-Frost i v projednávané oblasti, druhého předpokladu, na němž Soudní dvůr založil toto pravidlo, neboli skutečnosti, že cílem pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 234 ES je „zejména zajistit jednotné použití práva Společenství vnitrostátními soudy“ [64]. Režim *à la carte* pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 35 EU je totiž zjevně nezpůsobilý zajistit jednotné použití práva Unie vnitrostátními soudy.

128. V tomto ohledu především připomínám, že k dnešnímu dni nepřijalo uvedenou pravomoc více členských států Unie, jak jim to umožňuje článek 35 EU, takže jejich soudy, jak jsem podotkl výše, je třeba pokládat za způsobilé k tomu, aby samy rozhodovaly jednak o rozsahu, jednak o působnosti rámcových rozhodnutí a rozhodnutí podle článku 34 EU v případě, že je to nezbytné pro rozhodnutí o sporech, které jim byly předloženy. Pouze z tohoto důvodu není jednotné použití práva Unie v projednávané oblasti zajištěno, a to bez ohledu na pochybnosti, které je možné pro tyto soudy mít ohledně závazné či nezávazné hodnoty rozhodnutí o předběžné otázce vydaného Soudním dvorem na žádost soudů členských států, které naopak uvedenou pravomoc přijaly.

129. Navíc skutečnost, že článek 35 EU umožňuje členským státům vyloučit podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pro soudy, které nerozhodují v posledním stupni, zvyšuje riziko nejednotného použití práva Unie vnitrostátními soudy v rámci hlavy VI Smlouvy o EU vzhledem k tomu, že část vnitrostátních věcí je ve skutečnosti uzavřena, aniž by byla předložena soudům, které rozhodují v posledním stupni.

130. Je tedy na místě uznat, že jednotné použití práva Unie vnitrostátními soudy v rámci třetího pilíře Unie není dnes zajištěno (a to dokonce i když připustíme, že se v uvedené oblasti uplatňuje takové pravidlo, jako je pravidlo Foto-Frost). Riziko nejednotného použití aktů Rady uvedených v článku 34 EU představuje zajisté nevýhody soudního systému definovaného Amstero-

64 — Výše uvedený rozsudek Foto-Frost, bod 15.

damskou smlouvou s ohledem na uvedený pilíř. Ale k mnohem závažnějšímu problému by dle mého mínění vedlo znění ustanovení Smlouvy o EU, které by se vzdalo soudní ochrany práv, která je právnímu společenství vlastní, aby úzkostlivě sledovalo jednotné použití práva Unie v rámci třetího pilíře.

131. Dodávám, že výklad článku 35 EU v souladu se zásadou dodržování základního práva na tuto ochranu zabraňuje tomu, aby bylo možné přiznat Soudnímu dvoru výlučnou pravomoc prohlásit za neplatný akt přijatý Radou podle článku 34 EU, jestliže jednotlivci jsou nejen zbaveni přímého přístupu k soudu Společenství, ale dokonce jsou, vzhledem k čisté dobrovolnosti podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce i pro vnitrostátní soudy, které rozhodují v posledním stupni, jak je tomu i v členských státech, které přijaly pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách, zbaveni dostatečných záruk, že mohou dosáhnout toho, aby jimi vznesená otázka týkající se platnosti byla prostřednictvím takové předběžné otázky postoupena Soudnímu dvoru.

132. K příkladu pravomoci Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách stanovené článkem 35 EU jsem odbočil proto, abych ukázal jak členské státy definovaly pro třetí pilíř Unie soudní systém, v němž zásah Soudního dvora, nadnárodního soudu, je omezenější, než je jeho zásah v rámci Smlouvy o ES, a kde je *tím pádem* dán větší prostor pravomoci vnitrostátních soudů. To však nemůže překvapit vzhledem k tomu, že i v důsledku změn zavedených Amsterodamskou smlouvou nevykazuje policejní a soudní spolupráce v trestních věcech dosud výrazné vlastnosti nadnárodnosti, kterými se vyznačuje činnost Společenství a zůstává na půli cesty mezi čistě mezivládní spoluprací a „integračním" modelem Společenství. Dalším dokladem většího významu úlohy vnitrostátních soudů v oblastech třetího pilíře je prohlášení č. 7 k článku 30 EU v příloze závěrečného aktu mezivládní konference v Amsterodamu, podle kterého „[č]innost v oblasti policejní spolupráce uvedené v článku [30 EU], včetně činnosti Europolu, podléhá přiměřenému soudnímu přezkumu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů v souladu s normami použitelnými v každém členském státě". *(neoficiální překlad)*

— Charakter soudní ochrany, které lze dosáhnout u vnitrostátních soudů

133. Výše jsem zdůraznil, že rovněž v rámci třetího pilíře Unie přísluší členským státům stanovit systém procesních prostředků a řízení s cílem zajistit dodržování práva na účinnou soudní ochranu a jejich soudům vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní pravidla, která upravují výkon řízení tak, aby tuto ochranu zaručovaly. To znamená, že soudní ochrana, kterou jednotlivci musí podle práva Unie disponovat u vnitrostátních soudů vůči činnosti této Unie v rámci třetího pilíře, není omezena

pouze na případ, výslovně stanovený čl. 35 odst. 1 EU, nepřímého napadení platnosti rámcových rozhodnutí a rozhodnutí (námitka neplatnosti vznesená v rámci žaloby směřující proti vnitrostátním prováděcím opatřením). Zahrnuje rovněž konkrétně přímé napadení platnosti těchto aktů, jakož i společných postojů uvedených v čl. 34 písm. a) EU v případě, že i přes neexistenci přímých účinků mohou tyto akty nicméně samy o sobě přímo poškozovat právní postavení jednotlivců, tedy bez ohledu na vnitrostátní prováděcí opatření, a to za účelem získání alespoň náhrady škody, která z nich případně vyplynula.

134. V tomto posledním ohledu soudím, že přiznání práva na tuto náhradu nebrání ani nezařazení specifické normy, která by výslovně uváděla toto právo nebo související odpovědnost, do Smlouvy o EU, ani neexistence odkazu v ustanoveních této smlouvy, konkrétně článku 41 EU, na čl. 288 druhý pododstavec ES. Přezkoumávané právo totiž představuje, jak jsem již uvedl (viz výše bod 96), jednak součást práva na *účinnou* soudní ochranu práv[65] a jednak ho lze vyvodit, pokud tak nelze učinit z mezinárodního zvykového práva, jak uvádí navrhovatelé, alespoň z obecných zásad společných právním řádům členských států, které musí být možné využít za účelem vyplnit mezery práva Unie způsobené nedostatkem psaných norem.

135. Jak již měl Soudní dvůr možnost uvést za účelem potvrzení zásady odpovědnosti státu za škody způsobené porušením povinností, které mu přísluší podle práva Společenství, zásada mimosmluvní odpovědnosti Společenství, kterou článek 288 ES výslovně zakotvuje, „není nic jiného než výraz obecné zásady uznané v právních řádech členských států, podle níž protiprávní činnost nebo opomenutí způsobuje povinnost náhrady způsobené škody“[66]. Lze tedy říci, že zásada odpovědnosti veřejných orgánů za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Unie zejména poškozením základních práv, která jsou jim tímto právem přiznána, je systému Smlouvy o EU vlastní[67].

65 — Generální advokát Léger ve svém stanovisku předneseném dne 30. září 2003 ve výše uvedené věci Köbler zdůraznil v bodě 35, že „zásada odpovědnosti státu [za újmu způsobenou jednotlivcům z důvodu porušení práva Společenství] představuje nezbytné rozšíření obecné zásady účinné soudní ochrany nebo ‚práva na soud‘“.

66 — Výše uvedený rozsudek Brasserie du pêcheur a Factortame, bod 29. Připomínám, slovy generálního advokáta Légera (viz jeho stanovisko ve výše uvedené věci Köbler, bod 85), že „z ustálené judikatury vyplývá, že Soudní dvůr pro uznání existence obecné právní zásady nevyžaduje, aby se právní norma objevila ve všech vnitrostátních právních řádech. Stejně je irelevantní skutečnost, že rozsah a podmínky působnosti právní normy se v jednotlivých členských státech liší. Soudní dvůr se omezuje na zjištění, že zásada je obecně uznávána, a že bez ohledu na odlišnosti vykazují vnitrostátní právní systémy členských států existenci společných kritérií“.

67 — Viz obdobně výše uvedený rozsudek Brasserie du pêcheur a Factortame, body 29 a 31.

136. Existenci této odpovědnosti ostatně v zásadě uznala samotná Rada v prohlášení týkajícím se práva na náhradu škody, kterým tento orgán „připomíná", že „každý omyl" ohledně dotčených osob, skupin a entit zakládá toto právo pro poškozenou stranu.

137. Dále podotýkám, že zásada odpovědnosti veřejných orgánů za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Unie je dokonce, pokud jde o oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, vyjádřena v některých ustanoveních Úmluvy o Europolu. K myšlence uvedené v preambuli uvedené úmluvy, že „i v oblasti policejní spolupráce [se] musí dostat zvláštní pozornosti ochraně práv jednotlivce, zejména ochraně osobních údajů" *(neoficiální překlad)* článek 38 a čl. 39 odst. 2 této úmluvy uvádí zásadu mimosmluvní odpovědnosti jednotlivých států vůči poškozeným v případě nepovoleného nebo nesprávného uchovávání nebo zpracování údajů Europolem a mimosmluvní odpovědnost Europolu za škody způsobené zaviněním jeho orgánů nebo náměstků ředitele nebo zaměstnanců při plnění jejich povinností.

138. Zdá se mi na místě upřesnit, že v souladu se zásadou loajální spolupráce musí brát vnitrostátní soudy při posuzování legality aktů Rady podle článku 34 EU, i v rámci případu žaloby na náhradu škody, ohled na příslušná ustanovení a obecné zásady *práva Unie*, především základní práva uvedená v čl. 6 odst. 2 EU neboli práva zaručená EÚLP a práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům. Odkaz vnitrostátními soudy na ústavní ustanovení vlastního právního řádu by nemusel být dostačující pro zajištění úrovně ochrany základních práv zamýšlené čl. 6 odst. 2 EU vzhledem k tomu, že uvedená úroveň neodpovídá, jak je často poznamenáváno, „minimálnímu společnému jmenovateli" ochrany poskytované základním právům ústavními řády členských států, ale spíše vysoké úrovni ochrany uzpůsobené potřebám práva Unie. V tomto rámci bude tedy věcí vnitrostátních soudů, aby posoudily případná omezení výkonu základních práv, která odpovídají cílům obecného zájmu [68], přičemž zohlední spíše zájmy celé Unie než zájmy jejich příslušného státu.

139. Použití úrovně ochrany stanovené čl. 6 odst. 2 EU může vnitrostátnímu soudu zajisté přinést určité obtíže a zapojit jej do činnosti objasňování základních práv uznaných Unií, kterou až dosud vykonával hlavně soud Společenství. Tyto obtíže však nesmí být podle mne přeceňovány. Vnitrostátní

68 — Viz mezi jinými rozsudek ze dne 13. července 1989, Wachauf (5/88, Recueil, s. I-2609, bod 18), jakož i článek 52 Listiny.

soudy mohou pro uvedenou činnost využít ustanovení Listiny a judikatury Společenství, jakož i ustanovení EÚLP a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Za účelem posouzení legality aktů Rady uvedených v článku 34 EU či alespoň aktů uvedených v čl. 35 odst. 1 EU budou vnitrostátní soudy při řízení o předběžné otázce týkající se platnosti samozřejmě v rozsahu, který jim umožní volba učiněná příslušnými státy podle čl. 35 odst. 2 a odstavce 3 EU, žádat o pomoc Soudní dvůr. Dotčená obtíž každopádně nemůže vést k upřednostnění předpokladu právní mezery v soudní ochraně základních práv, která vyplývají z čl. 6 odst. 2 EU, v rámci hlavy VI Smlouvy o EU.

140. Při neexistenci právní úpravy právem Unie přirozeně přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušný soud a upravil procesní podmínky řízení ohledně žalob na náhradu škody určených k zajištění ochrany základních práv, která Unie přiznává jednotlivcům proti aktům přijatým Radou podle článku 34 EU[69]. V této souvislosti jsou meze procesní autonomie členských států představovány zásadami rovnocennosti a účinnosti vymezenými judikaturou Soudního dvora týkající se Smlouvy o ES[70] a způsobilými k přenesení do třetího pilíře Unie.

— Proveditelnost a účinnost ochrany prostřednictvím náhrady škody u vnitrostátních soudů s ohledem na specifické problémy

141. Soud měl v napadených usneseních za to[71], že žaloba směřující k uplatnění individuální odpovědnosti každého členského státu z důvodu účasti na přijetí společného postoje 2001/931 a následujících společných postojů, které jej aktualizovaly, je před vnitrostátním soudem „málo účinná".

142. S takovýmto posouzením, jehož důvody ostatně Soud neuvedl, nesouhlasím.

143. Vyvstává samozřejmě řada otázek za účelem ověření proveditelnosti a účinnosti ochrany práv navrhovatelů u vnitrostátních soudů prostřednictvím žaloby na náhradu

69 — Viz obdobně výše uvedený rozsudek Köbler, bod 46 a 50.

70 — Viz mezi jiným rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12), a rozsudek ze dne 11. září 2003, Safalero (C-13/01, Recueil, s. I-8679, bod 49).

71 — Napadená usnesení, bod 38.

škody. Omezím se na to, že stručně uvedu a budu se zabývat těmito otázkami pouze s cílem ukázat, že na ně lze nalézt odpověď, a že možnost této ochrany tedy není jen teoretická, přičemž hledání nejvhodnějšího řešení není pro rozhodnutí o těchto kasačních opravných prostředcích nezbytné a přísluší vnitrostátnímu soudu, kterému bude věc případně předložena.

144. Zaprvé vyvstává otázka určení osoby případně povinné nahradit uvedenou škodu. Jinými slovy, proti komu mají navrhovatelé v zásadě podat u vnitrostátních soudů žalobu směřující k získání náhrady škody, kterou údajně utrpěli z důvodu zápisu Gestoras Pro Amnistía a Segi do seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů? Ponese mimosmluvní odpovědnost Unie jako taková nebo solidárně členské státy, které jednomyslně přijaly společný postoj 2001/931 a následující společné postoje, kterými ho aktualizovaly? Odpověď na tuto otázku bude záviset na odpovědi na otázku, široce diskutovanou v právní teorii, týkající se existence právní subjektivity, pokud jde o Unii. V tomto ohledu podotýkám, že zakládající smlouva výslovně stanovila jak pro Europol, tak pro Evropské společenství mimosmluvní odpovědnost a doplnila ji výslovným svěřením právní subjektivity a v každém členském státu nejširší právní způsobilostí, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právnickým osobám, včetně způsobilosti vystupovat před soudem [72].

145. Zadruhé vyvstává problém určení vnitrostátního soudního systému příslušného k rozhodnutí v dotčené žalobě na náhradu škody. Tento problém je jistým způsobem svázán s problémem pasivní legitimace.

146. Pokud mimosmluvní odpovědnost nese Unie jako mezinárodní organizace s právní subjektivitou, lze v souladu s kritériem uvedeným v čl. 5 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech [73] podat žalobu k soudu státu (a místa), v němž ke škodní události došlo nebo může dojít. V této souvislosti ostatně podotýkám, že článek 39 Úmluvy o Europolu odkazuje při určení vnitrostátních soudů příslušných k projednávaní sporů týkajících se odpovědnosti Europolu na relevantní ustanovení Bruselské úmluvy ze dne 27. září 1968 (nyní v členských státech nahrazené uvedeným nařízením).

72 — Viz pro Europol čl. 26 odst. 1 a odst. 2 Úmluvy o Europolu a pro Evropské společenství článek 281 ES a článek 282 ES.

73 — Úř. věst. L 12, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.

147. Pokud však mimosmluvní odpovědnost nesou jednotlivé členské státy, lze uvedenou žalobu proti každému státu podat hlavně k soudu dotyčného státu, na základě kritéria soudu místa bydliště žalovaného uvedeného v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 44/2001. Alternativně lze podle kritéria uvedeného v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení podat žalobu proti tomuto státu k soudu státu, v němž ke škodní události došlo nebo může dojít.

148. Dále je třeba upozornit na mechanismus zavedený článkem 38 Úmluvy o Europolu pro uplatňování odpovědnosti států za škody v důsledku nepovoleného nebo nesprávného uchovávání nebo zpracování údajů Europolem. Při stanovení, že „každý členský stát" je odpovědný za uvedené škody, stanoví tento článek, že „[p]oškozený může podat žalobu o náhradu škody pouze proti členskému státu, ve kterém došlo k události, ze které vznikla škoda, u soudu příslušného podle vnitrostátních právních předpisů dotyčného členského státu". Dále je upřesněno, že „[č]lenský stát se nemůže dovolávat skutečnosti, že mu jiný členský stát nebo Europol předal nesprávné údaje, aby se zbavil své odpovědnosti, kterou má podle svého vnitrostátního práva vůči poškozenému". *(neoficiální překlad)* Konečně je stanoveno právo na náhradu škody pro stát, který musel zaplatit náhradu škody v případě, kdy je za jednání zakládající nahrazenou škodu odpovědný Europol nebo jiný stát.

149. Zatřetí by jako procesní překážka účinnosti ochrany prostřednictvím žaloby na náhradu škody proti aktům Rady podle článku 34 EU podané u vnitrostátního soudu mohl vyvstat problém soudní imunity států a mezinárodních organizací.

150. Pokud bychom měli za to, že mimosmluvní odpovědnost nesou jednotlivé členské státy, existoval by problém případně pouze v případě, že by se navrhovatelé domáhali uplatnění odpovědnosti členského státu u soudů jiného členského státu. Zjevně by neexistoval v reálnějším případě žaloby podané proti členskému státu k jeho vlastním soudům. Soudní imunita států by tudíž nepředstavovala absolutní překážku pro dotčenou ochranu prostřednictvím žaloby na náhradu škody u vnitrostátních soudů.

151. Pokud bychom naopak měli za to, že za škody je odpovědná Unie jako taková, to znamená jako mezinárodní organizace s právní subjektivitou, soudím, bez ohledu na skutečnost, že soudní imunitu nepřiznává Unii samotné ani Smlouva o EU ani protokoly v příloze (stejně jako ji ostatně Společenství nepřiznává Smlouva o ES nebo

protokoly v příloze[74]), že lze mít za to, že je Rada povinna, v případě, že je stanovena ve prospěch mezinárodních organizací vnitrostátním právem rozhodujícího soudu, nebo že tento soud uznal, že vyplývá z mezinárodního zvykového práva, se jí podle práva samotné Unie vzdát v případě, že by její využití znamenalo odepření spravedlnosti. Konkrétně v takovém případě, jako je projednávaný případ, by dotčená imunita měla být každopádně vyloučena, pokud jde o Unii, neboť je způsobilá ohrozit užitečný účinek zásady mimosmluvní odpovědnosti za škody způsobené protiprávními akty přijatými Radou a je v rozporu se zásadou účinné soudní ochrany práv.

152. Prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody vydané při přijetí společného postoje 2001/931 by každopádně mohlo být vykládáno, vzhledem k tomu, že se týká oprávnění poškozeného „k vymáhání škody soudní cestou", jako alespoň mlčky učiněné vzdání se využití soudní imunity, pokud jde o případné škody způsobené protiprávním zápisem do seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů.

153. Dodávám ostatně, že právní nauka v poslední době zaznamenala tendenci mezinárodní a vnitrostátní soudní praxe omezit soudní imunitu mezinárodních organizací tím, že ji zbavila absolutního charakteru, který jí přiznávalo tradičnější pojetí. Toto omezení se často činí nejen v závislosti na povaze činnosti mezinárodní organizace zakládající spornou věc (*iure imperii* nebo *iure gestionis*), ale rovněž s cílem zajistit dodržování základního práva přístupu k soudu v závislosti na tom, zda soukromá osoba disponuje, či nikoli alternativními a účinnými právními nástroji pro rozhodnutí sporů, jako jsou řízení zavedená uvnitř vlastní organizace nebo procesní prostředek k rozhodčímu soudu schválenému organizací[75].

154. Začtvrté, uznáme-li zásadu práva na náhradu škody způsobené protiprávními akty přijatými Radou podle článku 34 EU jako zásadu vlastní Smlouvě o EU, vyvstane každopádně problém stanovení konkrétních podmínek této odpovědnosti, a tudíž i právní úpravy použitelné v tomto ohledu. Zdá se mi, že možnosti jsou v této souvislosti především následující: i) při dodržování zásad rovnocennosti a účinnosti se použijí *in toto*

74 — Soudní imunitu Evropského společenství u soudů členských států je nutno mít za mlčky vyloučenou článkem 240 ES, podle nějž „[s] výhradou pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru touto smlouvou nejsou spory, v nichž je Společenství stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů".

75 — V tomto ohledu mohu odkázat nejen přímo na výše uvedený rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, Waite a Kennedy v. Německo a rozsudek ze dne 18. února 1999 Beer a Regan v. Německo (nezveřejněný, ale přístupný na stránkách www.echr.coe.int), ale i na podrobný rozbor a studii judikatury A. Reinisch – U. A. Weber „In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement" v *International Organizations Law Review*, 2004, 1, s. 59, jakož i na E. Gaillard – I. Pingel-Lenuzza „International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass" v *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, svazek 51, s. 1.

vnitrostátní právní předpisy soudu, který věc projednává; ii) v případě, že odpovědnost nese jednotlivý stát, se použijí minimální podmínky, které definují právo na náhradu škody, vypracované judikaturou Společenství v oblasti odpovědnosti států za porušení práva Společenství nebo při dodržování zásad rovnocennosti a účinnosti vnitrostátní právo [76]; iii) když odpovědnost nese stát nebo Unie, použijí se podmínky definované judikaturou Společenství, jako jsou obecné zásady společné právu členských států (čl. 288 druhý pododstavec ES), pokud jde o mimosmluvní odpovědnost Společenství [77]. Každopádně podotýkám, že Úmluva o Europolu stanoví vzhledem k případu odpovědnosti členského státu za škody v důsledku nepovoleného nebo nesprávného uchovávání nebo zpracování údajů Europolem, aby příslušný vnitrostátní soud použil své vnitrostátní právní předpisy (čl. 38 odst. 1), zatímco právní úprava použitelná v oblasti mimosmluvní odpovědnosti Europolu není upřesněna (článek 39).

155. S ohledem na výše uvedené úvahy nesoudím, že tvrzení, že navrhovatelé mohou dosáhnout ochrany prostřednictvím žaloby na náhradu škody u vnitrostátních soudů padá do právního vakua a narazí na překážky takové povahy, že bude čistě ilusorní.

— Závěry k soudní ochraně u vnitrostátních soudů

156. Ohledně dosud zkoumané otázky tedy přijímám závěr, že na rozdíl od toho, co naznačil Soud v napadených usneseních [78] a co se tvrdí v kasačních opravných prostředcích, navrhovatelé na základě práva Unie disponují u vnitrostátních soudů žalobou na náhradu škody, která chrání jejich (základní) práva případně poškozená uvedenými společnými postoji.

157. Nesprávné posouzení Soudu nemělo nicméně v tomto bodě vliv na napadené prohlášení nepříslušnosti, které se zakládá zejména na důvodech uvedených výše v bodě 50 ad 2) a 4). V tomto smyslu se nicméně nedomnívám, že tímto nesprávným posouzením jsou splněny podmínky pro zrušení napadených usnesení.

158. Na druhé straně vzhledem k tomu, že navrhovatelé disponují u vnitrostátních soudů účinnou soudní ochranou, nemá skutečnost, že se soud Společenství prohlásil za nepravomocný k rozhodnutí jejich žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti, za následek, jak tvrdí navrhovatelé, poškození

76 — Viz výše uvedený rozsudek Köbler, body 57 a 58.

77 — Takové řešení by zajistilo rovné zacházení se subjekty poškozenými týmž aktem.

78 — Napadená usnesení, bod 38.

jejich práva na uvedenou ochranu. V tomto smyslu se uvedené kasační opravné prostředky zakládají na nesprávném předpokladu a již pouze z tohoto důvodu soudím, že musí být zamítnuty.

e) Účinná soudní ochrana práv, zásada svěřených pravomocí a pravomoc soudu Společenství

159. Pouze pro případ, že by Soudní dvůr, na rozdíl od toho, co navrhuji, neuznal, že navrhovatelé disponují u vnitrostátního soudu účinnou soudní ochranou, tedy uvedu několik poznámek k opodstatněnosti posouzení Soudu [viz výše bod 50 ad 4)] napadeného navrhovateli, podle nějž by neexistence této ochrany nicméně sama o sobě nemohla zakládat pravomoc soudu Společenství v takovém soudním systému, jako je soudní systém Unie, založeném na zásadě svěřených pravomocí [79].

160. Argumentace navrhovatelů se v zásadě zakládá na kombinaci následujících poznatků: jejich práva na účinnou soudní ochranu uznaného na základě čl. 6 odst. 2 EU; prohlášení Rady týkajícího se práva na náhradu škody; osmého bodu odůvodnění rozhodnutí 2003/48; povinnosti členských států na základě čl. 30 odst. 3 Vídeňské úmluvy a čl. 307 odst. 1 ES dodržovat mezinárodní povinnosti dříve přijaté přistoupením k Chartě Organizace spojených národů a k EÚLP a konečně „zásadě obecného výkladu" týkající se „rozšířené pravomoci" Soudního dvora.

161. Rada a Španělské království pokládají argumenty navrhovatelů za zcela neodůvodněné. Rada krom toho namítá nepřípustnost argumentů založených na posledních dvou poznatcích uvedených v předchozím bodě, neboť byly navrhovateli vzneseny až v replice.

162. Již jsem uvedl (viz výše bod 67), že prohlášení Rady týkající se práva na náhradu škody nemůže ovlivnit pravomoci Soudního dvora stanovené Smlouvou o EU. Je zcela zjevné, že si stejné posouzení zaslouží osmý bod odůvodnění rozhodnutí 2003/48, podle nějž „[t]oto rozhodnutí ctí základní práva a dodržuje zásady uznané článkem 6 Smlouvy o Evropské unii" a žádné jeho ustanovení „nelze vykládat jako povolení porušení právní ochrany poskytované podle vnitrostátního práva osobám, skupinám a subjektům [entitám] vyjmenovaným v příloze společného postoje 2001/931/SZBP".

79 — Tamtéž.

163. Irelevantní je rovněž argument, který navrhovatelé uvádí s odvoláním na čl. 30 odst. 3 Vídeňské úmluvy a čl. 307 odst. 1 ES. Tento argument, stejně jako argument týkající se „rozšířené pravomoci" Soudního dvora, lze přezkoumat i přesto, že byl vznesen navrhovateli až v replice, neboť se jedná pouze o argument na podporu důvodu již uvedeného v kasačních opravných prostředcích a jelikož pravomoc soudu Společenství je, jak jsem již podotkl výše, otázkou veřejného pořádku, kterou může Soudní dvůr každopádně přezkoumat z úřední povinnosti s ohledem na všechny relevantní poznatky.

164. Článek 30 Vídeňské úmluvy se týká práv a závazků států, které jsou stranami po sobě uzavřených smluv týkajících se téhož předmětu a v projednávané věci není použitelný, neboť na rozdíl od tvrzení navrhovatelů nelze říci, že Smlouva o EU se týká stejného předmětu jako Charta Organizace spojených národů a EÚLP. Navíc jeho odst. 3 stanoví, že „[j]sou-li všechny smluvní strany dřívější smlouvy též stranami smlouvy pozdější [...], provádí se dřívější smlouva pouze v tom rozsahu, v jakém jsou její ustanovení slučitelná s ustanoveními smlouvy pozdější". Navrhovatelé tedy opomíjí skutečnost, že pozdější je Smlouva o EU, a nikoli Charta Organizace spojených národů a EÚLP.

165. Co se týče čl. 307 odst. 1 ES, podle nějž „[p]ráva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou [...] smlouvou [ES] dotčeny", stačí společně s Radou podotknout, že tento článek není použitelný v rámci hlavy V a VI Smlouvy o EU.

166. Zbývá tedy přezkoumat, což učiním společně, uplatňování ze strany navrhovatelů práva na účinnou soudní ochranu přiznanou na základě čl. 6 odst. 2 EU a „zásady obecného výkladu", kterou vyvozují konkrétně z rozsudků Soudního dvora ve věcech Les Verts v. Parlament a „Černobyl" [80], týkající se „rozšířené pravomoci" Soudního dvora. Podle navrhovatelů v takovém právním společenství, jako je Unie, je Soudní dvůr v zásadě oprávněn vyplňovat mezery ve smlouvách, aby potvrzoval svou pravomoc, pokud tato pravomoc není výslovně a jednoznačně omezena či vyloučena smlouvami a je nezbytná pro zajištění soudní ochrany práv jednotlivců.

80 — Výše uvedený rozsudek Les Verts v. Parlament, kterým je uznána možnost napadnout žalobou na neplatnost podle čl. 173 Smlouvy o EHS (nyní, po změně, článek 230 ES) akty Parlamentu směřující k založení právních účinků vůči třetím osobám, a rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada, zvaný Černobyl (C-70/88, Recueil, s. I-2041), kterým je uznáno právo Parlamentu podat žalobu na neplatnost podle čl. 173 Smlouvy o EHS proti aktu Rady nebo Komise s cílem uplatnit porušení jeho výsad.

167. Podotýkám, že zásada svěřených pravomocí, která je vyjádřena v článku 5 ES (s ohledem na Společenství), 7 ES (s ohledem na orgány Společenství) a 5 EU (s ohledem na orgány, které tvoří jediný institucionální rámec Unie), nezbytně neznamená výslovné svěření pravomocí. Samotné znění článku 308 ES týkající se implicitních pravomocí Společenství to dokazuje. Pravomoci mohou být rovněž implicitní a vyvozené i širokým výkladem ustanovení smluv při dodržování znění a struktury těchto ustanovení.

168. Dle mého mínění Soudní dvůr v rozsudcích Les Verts v. Parlament a „Černobyl", na které se odvolávají navrhovatelé, stejně jako v rozsudcích „AETS" [81], Řecko v. Rada [82] a Simmenthal v. Komise [83], neudělal nic jiného, než že upřesnil rozsah působnosti ustanovení Smlouvy o EHS týkajících se žalob na neplatnost a námitky neplatnosti pomocí systematického, účelového výkladu nebo výkladu učiněného tak, aby zajistil výsledek v souladu s obecnými zásadami a požadavky právního řádu Společenství (jako je dodržování institucionální rovnováhy, nezbytnost úplného a uceleného přezkumu legality aktu, soudní ochrana práv), aniž by tím porušil znění a strukturu této smlouvy. Soudní dvůr ji zejména, „když ustanovení mlčí", mohl vyložit „v souladu s požadavkem na nejvhodnější možnou soudní ochranu" [84].

169. Naopak v rozsudku Unión de Pequeños Agricultores v. Rada [85] měl Soudní dvůr za to, že výklad podmínky osobního dotčení podle článku 173 Smlouvy o ES učiněný ve světle zásady účinné soudní ochrany nemůže vést k vyloučení dotčené podmínky, která je *výslovně* stanovena Smlouvou, aniž by byly překročeny pravomoci soudů Společenství, které jim Smlouva přiznává. Široký výklad tohoto ustanovení, kterého se dovolávala navrhovatelka jménem uvedené zásady, narazil na překážku ve znění této Smlouvy.

170. Nelze ostatně opomenout ani existenci rigoróznějších rozhodnutí ve srovnání s rozsudky uvedenými výše v bodě 168, ve

81 — Rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, zvaný „AETR" (22/70, Recueil, s. 263, body 38 až 43), kterým Soudní dvůr měl za to, že žaloba na neplatnost uvedená v článku 173 Smlouvy o EHS je uplatnitelná proti „veškerým ustanovením přijatým orgány a směřujícím k založení právních účinků".

82 — Rozsudek ze dne 29. března 1990, Řecko v. Rada (C-62/88, Recueil, s. I-1527, bod 8), kterým Soudní dvůr přijal možnost, i když neuvedenou v článku 173 Smlouvy o EHS, přezkoumat v rámci žaloby směřující ke zrušení aktu založeného na ustanovení Smlouvy o EHS žalobní důvod vycházející z nesplnění pravidla Smlouvy o ESAE a Smlouvy o ESUO.

83 — Rozsudek ze dne 6. března 1979, Simmenthal v. Komise (92/78, Recueil, s. 777, bod 40 a 41), v němž měl Soudní dvůr za to, že článek 184 Smlouvy o EHS (nyní článek 241 ES) je použitelný i na jiné akty s obecnou působností než nařízení, s cílem zaručit jednotlivcům přezkum legality aktů, které sami nemohou napadnout.

84 — Takto se vyjádřil s odvoláním na výše uvedený rozsudek Les Verts v. Parlament generální advokát Van Gerven ve svém stanovisku předneseném dne 30. listopadu 1989 ve výše uvedené věci Černobyl (C-70/88, bod 11).

85 — Výše uvedený, bod 44.

kterých se Soudní dvůr při výkladu mezí své pravomoci striktně držel pouze případů výslovně uvedených příslušným ustanovením, i přestože byl před soudem uplatněn požadavek na široký výklad ustanovení týkajících se žaloby na neplatnost za účelem zajištění soudní ochrany jednotlivců [86].

171. Zdá se mi totiž, že v projednávaných věcech se situace blíží, spíše než situaci, kterou se vyznačovaly věci, ve kterých byly vydány rozsudky uvedené výše v bodě 168, situaci ve věci Unión de Pequeños Agricultores v. Rada. Článek 46 EU ve spojení s článkem 35 EU uvádí taxativní výčet pravomocí Soudního dvora obsažený v těchto článcích, přičemž zejména vylučuje pravomoc soudu Společenství rozhodovat žaloby na náhradu škody způsobené akty přijatými Radou podle článku 34 EU.

172. Krom toho v rozsudcích uvedených výše v bodě 168 Soudní dvůr v podstatě pouze upřesnil některé podmínky týkající se počtu osob, které mají právní zájem podat žalobu, důvodů neplatnosti, které lze uvést, nebo aktů, které lze napadnout podle článku 173 nebo 184 Smlouvy o EHS, čímž upravil výkon takového druhu pravomoci, která mu byla těmito ustanoveními jasně poskytnuta, jako je zrušit nebo prohlásit za nepoužitelné akty orgánů. V projednávané věci se naopak navrhovatelé dovolávají, aby soud Společenství vykonával takový druh pravomoci, jakým je rozhodnutí o náhradě škody, který nenalézá žádnou oporu v článku 35 EU.

173. Jestliže je tedy problémem, abychom použili slov generálního advokáta Jacobse [87], „jak zajistit, aby žalobci měli přiznanou účinnou soudní ochranu při dodržování mezí uložených zněním a strukturou Smlouvy", je v případě, jako je projednávaný případ, odpovědí, jak jsem již uvedl, uznat, že ochranu prostřednictvím náhrady škody uplatněnou navrhovateli lze zkoumat u vnitrostátního soudu, a nikoli u soudu Společenství. V případě, kdy na rozdíl od mého tvrzení by bylo třeba mít za to, že taková ochrana není u vnitrostátního soudu přípustná, by alternativní uznání pravomoci soudu Společenství představovalo nikoli široký výklad nebo výklad *praeter legem,* ale výklad *contra legem* ustanovení článku 46 EU ve spojení s článkem 35 EU.

86 — Viz rozsudek ze dne 17. února 1977, CFDT v. Rada (66/76, Recueil, s. 305, bod 8 až 12) týkající se aktivní legitimace a aktů, které mohou být předmětem žaloby podle článku 33 Smlouvy o ESUO a usnesení ze dne 13. ledna 1995, Roujansky v. Rada (C-253/94 P, Recueil, s. I-7, body 9 a 11) týkající se aktů, které mohou být předmětem žaloby podle článku 173 Smlouvy o ES.

87 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse přednesené dne 21. března 2002 ve výše uvedené věci Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, bod 54.

174. V podstatě bychom v tomto druhém případě stáli před neřešitelným sporem mezi jednak obecnou zásadou účinné soudní ochrany práv, která je nepřímo uznána v čl. 6 odst. 2 EU, a jednak zásadou svěřených pravomocí zakotvenou článkem 5 EU a článkem 46 EU ve spojení s článkem 35 EU.

175. Jedná se o obdobný spor jako mezi obecnou zásadou účinné soudní ochrany práv na straně jedné a zásadou svěřených pravomocí zakotvenou článkem 7 ES a článkem 173 Smlouvy o ES na straně druhé, který Soudní dvůr mlčky zohlednil v bodě 44 rozsudku Unión de Pequeños Agricultores v. Rada a rozhodl ho ve smyslu přednosti zásady svěřených pravomocí a článku 173 Smlouvy o ES, jak právem podotkl Soud v bodě 38 napadených usnesení.

176. Nesoudím, že Soudní dvůr při jiné příležitosti přezkoumával situaci takového jasného a nenapravitelného sporu, která vyžaduje jednoznačnou volbu mezi ustanoveními a primárními zásadami [88]. Navíc podotýkám, že právní pravidla, která by byla v projednávané věci ve sporu, jsou všechna v jistém smyslu „ústavního" charakteru, neboť se týkají jednak stanovení základních mezí pro výkon veřejné pravomoci vůči jednotlivcům a jednak rozdělení této pravomoci mezi různé institucionální subjekty, které ji mají vykonávat.

177. Upřednostnění základního práva na účinnou soudní ochranu a nezbytně nepoužití relevantních ustanovení Smlouvy o EU týkajících se pravomoci Soudního dvora by předpokládalo uznat existenci hierarchie i mezi pravidly primárního práva a jistou „nadústavní" hodnotu ve vztahu k základním právům. Mám za to, že takový přístup, který má sice sám o sobě smysl, není přesto *při současnému stavu práva Unie* přípustný. To platí alespoň z důvodu neexistence výslovného výčtu základních práv zaručených Unií v příslušných ustanoveních platných smluv. Listina dle mého názoru nemůže nahradit neexistenci tohoto výčtu, neboť pro soud Společenství a vnitrostátní soudy představuje pouze jeden pramen inspirace při definování základních práv chráněných právem Unie jakožto obecné zásady, a jak známo, nemá závaznou právní hodnotu. Toto omezení by zjevně neexistovalo v případě, že by všechny členské státy ratifikovaly Smlouvu o Ústavě

88 — V některých případech v podstatě hledal vyváženost mezi základními právy a základními svobodami zaručenými Smlouvou o ES: viz rozsudek ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, Recueil, s. I-5659) a rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609).

pro Evropu, jejíž část II obsahuje výčet základních práv, mezi nimiž je v článku II-107 výslovně zakotveno „[p]rávo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces".

178. Ještě jednou zdůrazňuji, že navrhovatelé nejsou dle mého názoru zbaveni účinné soudní ochrany svých práv, o nichž se domnívají, že byla poškozena z důvodu napadeného zápisu do seznamu osob, které jsou zapojeny do teroristických činů, ale disponují uvedenou ochranou u vnitrostátních soudů, přičemž mám za to, že pokud bychom měli dospět k opačnému závěru, nebylo by v žádném případě možné tvrdit, že je *při současném stavu práva Unie* soud Společenství pravomocný rozhodovat žaloby na náhradu škody podané navrhovateli k Soudu. Soud se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že neexistence procesního prostředku k soudu zajišťujícího ochranu práv navrhovatelů sama o sobě neodůvodňuje uznání jeho pravomoci rozhodovat o uvedených žalobách.

4. Závěrečné poznámky

179. Rád bych uvedl dvě závěrečné poznámky, přičemž navrhuji Soudnímu dvoru, aby zamítl uvedené kasační opravné prostředky.

180. Zaprvé mám za to, že je na místě, aby Soudní dvůr rozsudkem, který vydá v projednávaných věcech, uznal ve jménu dodržování a soudní ochrany základních práv pravomoc vnitrostátních soudů k rozhodnutí o takové žalobě, jakou je žaloba v projednávané věci. Uznání pravomoci vnitrostátních soudů by mezi jiným prokázalo jak neodůvodněná je dosud uváděná obava, podle níž judikatura Soudního dvora týkající se dodržování základních práv jakožto obecných zásad práva Společenství, nevychází ani tak z pravého zájmu o ochranu uvedených práv, jako je spíše účelová pro obhajobu přednosti práva Společenství a *soudu Společenství* nad právem a orgány členských států.

181. Zadruhé připouštím, že řešení pravomoci vnitrostátních soudů k rozhodnutí o žalobách na náhradu škody, jako jsou žaloby podané v projednávané věci, představuje nevýhody, pokud jde o jednotné použití práva Unie, a tedy právní jistotu. Uvedené nevýhody by měly být vyloučeny účelným rozšířením pravomocí Soudního dvora v rámci revize v současnosti platných smluv, jako je revize provedená ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu. S ohledem na uvedené nevýhody prozatím podotýkám, že především v oblasti ochrany základních práv je vždy lepší určitá právní „nejistota" než jistota „nepráva".

V – K nákladům řízení

182. Zcela sdílím řešení Soudu rozdělit náklady mezi účastníky řízení a pokládám ho za vhodné rovněž pro řízení před Soudním dvorem. Nehledě k vlastnímu prohlášení Rady týkajícímu se práva na náhradu škody je zcela pochopitelné, že navrhovatelé, kterým právo Unie uznává právo na účinnou soudní ochranu, hledali i ve fázi kasačního opravného prostředku v soudu Společenství soud pravomocný rozhodnout o jejich návrhu na náhradu škody.

183. Dle mého mínění tedy existují výjimečné důvody, které podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu odůvodňují rozdělení nákladů mezi hlavní účastníky řízení.

184. Krom toho v souladu s čl. 69 odst. 4 by Španělské království mělo nést vlastní náklady řízení.

VI – Závěry

185. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že:

„Kasační opravné prostředky se zamítají.

Každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení."