

ROZSUDEK SOUDU (druhého rozšířeného senátu)

21. září 2005 *

Ve věci T-315/01,

Yassin Abdullah Kadi, s bydlištěm v Jeddah (Saúdská Arábie), zastoupený D. Pannickem, královským poradcem, P. Sainim, G. Martinem a A. Tudorem, advokáty, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Vitsentzosem a M. Bishopem, jako zmocněnci,

a

Komisi Evropských společenství, zastoupené A. Van Solinge a C. Brownem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaným,

* Jednací jazyk: angličtina.

podporovaným

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku, původně zastoupeným J. E. Collinsem, poté R. Caudwell, jako zmocněnci, posledně uvedenou ve spolupráci s S. Moore, advokátkou, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

jejímž předmětem byl původně návrh na zrušení jednak nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1), a jednak nařízení Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se po třetí mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 277, s. 25), a poté návrh na zrušení nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 308), v rozsahu, v němž se tyto akty týkají žalobce,

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
(druhý rozšířený senát),

ve složení N. J. Forwood, předseda, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij a M. Vilaras, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: H. Jung,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. října 2003,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

- 1 Podle čl. 24 odst. 1 Charty Spojených národů, podepsané v San Francisku (Spojené státy) dne 26. června 1945 členové Organizace Spojených národů (OSN) „svěřují [...] Radě bezpečnosti základní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a je mezi nimi shoda o tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své povinnosti v rámci této odpovědnosti, jedná jejich jménem“.

- 2 Podle článku 25 Charty Spojených národů „[m]ezi členy [OSN] je shoda o tom, že přijmou a splní rozhodnutí Rady bezpečnosti podle této charty“.

- 3 Na základě čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů rozhodnutí Rady bezpečnosti pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti „provádějí členové Spojených národů přímo i svou akcí v příslušných mezinárodních orgánech, jejichž jsou členy“.

4 Podle článku 103 Charty Spojených národů, „[j]estliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této charty a jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, mají vrch závazky podle této charty“.

5 Podle čl. 11 odst. 1 EU:

„Unie vymezuje a provádí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a jejímiž cíli jsou:

— chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů;

— posilovat bezpečnost Unie ve všech formách;

— zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů [...]“

6 Podle článku 301 ES:

„Předpokládá-li se ve společných postojích nebo společných akcích přijatých podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice

určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, přijme Rada nezbytná naléhavá opatření. Rada rozhoduje na návrh Komise kvalifikovanou většinou.“

7 Článek 60 odst. 1 ES stanoví:

„Je-li činnost Společenství v případech uvedených v článku 301 považována za nezbytnou, Rada může postupem podle článku 301 vůči dotyčným třetím zemím přijmout nezbytná okamžitá opatření v oblasti pohybu kapitálu a plateb.“

8 Podle čl. 307 prvního pododstavce ES:

„Práva 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 touto smlouvou dotčeny.“

9 Konečně článek 308 ES stanoví:

„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

Skutečnosti předcházející sporu

- 10 Dne 15. října 1999 přijala Rada bezpečnosti Spojených národů (dále jen „Rada bezpečnosti“) rezoluci 1267 (1999), kterou mimo jiné odsoudila skutečnost, že na afgánském území jsou nadále přijímáni a cvičeni teroristé a jsou zde připravovány teroristické činy, opětovně potvrdila své přesvědčení, že potlačení mezinárodního terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, a vyjádřila politování nad tím, že Taliban nadále poskytuje útočiště Usámu bin Ládínovi (Oussama ben Laden ve většině francouzských verzí dokumentů přijatých orgány Společenství) a umožňuje mu, jakož i jeho společníkům, řídit z území, které ovládají, síť táborů k výcviku teroristů a využívat Afghánistán jako základnu k provádění mezinárodní teroristické činnosti. V odstavci 2 této rezoluce Rada bezpečnosti požadovala, aby Taliban vydal neprodleně jmenovaného Usámu bin Ládína příslušným orgánům. Za účelem zajištění dodržení této povinnosti odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) stanoví, že všechny státy musí zejména „[z]mrazit prostředky a jiné finanční zdroje, plynoucí mimo jiné z majetku ve vlastnictví Talibanu nebo přímo či nepřímo jím ovládaného, nebo vlastněného či ovládaného jakýmkoliv podnikem ve vlastnictví Talibanu nebo jím ovládaným, jak byly určeny výborem vytvořeným na základě dále uvedeného odstavce 6, a zajistit, aby ani dotčené prostředky nebo jiné finanční zdroje, ani jakékoli další takto určené prostředky nebo jiné finanční zdroje nebyly, ať už jejich občany nebo kteroukoliv jinou osobou nacházející se na jejich území, zpřístupněny Talibanu ani jakémukoliv podniku, který je v jeho vlastnictví nebo je Talibanem přímo či nepřímo ovládan, nebo použity v jejich prospěch, ledaže by výbor v konkrétním případě z humanitárních důvodů rozhodl jinak“.
- 11 V odstavci 6 rezoluce 1267 (1999) Rada bezpečnosti rozhodla v souladu s článkem 28 svého prozatímního jednacího řádu o zřízení výboru Rady bezpečnosti složeného ze všech jejích členů (dále jen „Výbor pro sankce“), pověřeného zejména dohledem nad prováděním opatření uložených v odstavci 4 členskými státy, určením prostředků a jiných finančních zdrojů uvedených v odstavci 4 a přezkoumáváním žádostí o výjimku z opatření uložených v témže odstavci 4.

- 12 Rada, domnívající se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 15. listopadu 1999 společný postoj 1999/727/SZBP o omezujících opatřeních proti Talibanu (Úř. věst. L 294, s. 1). Článek 2 tohoto společného postoje stanoví zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů, které jsou v držbě Talibanu v zahraničí, za podmínek vymezených v rezoluci Rady bezpečnosti 1267 (1999).
- 13 Dne 14. února 2000 Rada přijala na základě článků 60 a 301 ES nařízení (ES) č. 337/2000 o zákazu letů a zmrazení prostředků a finančních zdrojů afgánského Talibanu (Úř. věst. L 43, s. 1).
- 14 Dne 19. prosince 2000 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1333 (2000), která mimo jiné požaduje, aby se Taliban podřídil rezoluci 1267 (1999), a to zejména tím, že přestane poskytovat útočiště a výcvik mezinárodním teroristům a jejich organizacím a vydá Usámu bin Ládina příslušným orgánům k soudnímu řízení. Rada bezpečnosti se rozhodla především zesílit zákaz letů a zmrazení prostředků zavedené v souladu s rezolucí 1267 (1999). Odstavec 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) tak stanoví, že všechny státy musí zejména „[z]mrazit bezodkladně prostředky a jiná finanční aktiva Usámy bin Ládina a s ním spojených jednotlivců a subjektů, jak jsou určeny [Výborem pro sankce], včetně organizace Al-Kajdá, a prostředky plynoucí z majetku ve vlastnictví Usámy bin Ládina a s ním spojených jednotlivců a subjektů nebo majetku, který je jimi přímo či nepřímo ovládan, a zajistit, aby ani dotčené prostředky nebo jiné finanční zdroje, ani jakékoliv další takto určené prostředky nebo jiné finanční zdroje nebyly, ať už jejich občany nebo kteroukoliv jinou osobou nacházející se na jejich území, zpřístupněny Usámu bin Ládinovi, jeho společníkům nebo jakémukoliv jinému subjektu v jejich vlastnictví nebo jimi přímo či nepřímo ovládanému, včetně organizace Al-Kajdá, nebo použity přímo či nepřímo v jejich prospěch“.

- 15 V témže ustanovení Rada bezpečnosti pověřila Výbor pro sankce, aby na základě informací sdělených státy a regionálními organizacemi vedl aktualizovaný seznam jednotlivců a subjektů, které uvedený výbor identifikoval jako spojené s Usámou bin Ládinem, včetně organizace Al-Kajdá.
- 16 V odstavci 23 rezoluce 1333 (2000) Rada bezpečnosti rozhodla, že opatření uložená mimo jiné na základě odstavce 8 budou uplatňována po dobu dvanácti měsíců a že na konci tohoto období rozhodne, zda mají být prodloužena na další období za stejných podmínek.
- 17 Rada, domnívající se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 26. února 2001 společný postoj 2001/154/SZBP o dodatečných omezujících opatřeních proti Talibanu a o změně společného postoje 96/746/SZBP (Úř. věst. L 57, s. 1). Článek 4 tohoto společného postoje stanoví:

„Prostředky a jiná finanční aktiva Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených, jak byly určeny [Výborem pro sankce], budou zmrazeny a žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje nebudou zpřístupněny Usámu bin Ládinovi ani osobám a subjektům s ním spojeným, jak byly určeny [Výborem pro sankce], v souladu s ustanoveními [rezoluce 1333 (2000)].“ *(neoficiální překlad)*

- 18 Dne 6. března 2001 Rada na základě článků 60 a 301 ES přijala nařízení (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1).

19 Článek 1 nařízení č. 467/2001 definuje, co se rozumí „prostředky“ a „zmrazením prostředků“.

20 Podle článku 2 nařízení č. 467/2001:

„1. Všechny prostředky a jiné finanční zdroje patřící kterékoliv fyzické nebo právnické osobě nebo subjektu [označenému Výborem pro sankce] a uvedenému [mu] v příloze I, se zmrazují.

2. Žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje nesmí být dány k dispozici přímo nebo nepřímo osobám nebo subjektům označeným Výborem pro sankce proti Talibanu a uvedeným v příloze I anebo v jejich prospěch.

3. Odstavce 1 a 2 se nevztahují na prostředky a zdroje, kterým Výbor pro sankce proti Talibanu udělil výjimku. Tyto výjimky se získávají prostřednictvím příslušných orgánů členských států, které jsou uvedeny v příloze II.“

21 Příloha I nařízení č. 467/2001 obsahuje seznam osob, subjektů a entit, na které se vztahuje zmrazení prostředků stanovené článkem 2. Podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 467/2001 je Komise zmocněna měnit nebo doplňovat uvedenou přílohu I na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti nebo Výboru pro sankce.

- 22 Dne 8. března 2001 Výbor pro sankce zveřejnil první konsolidovaný seznam subjektů a osob, na které se má vztahovat zmrazení prostředků na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000) (viz sdělení uvedeného výboru AFG/131 SC/7028 ze dne 8. března 2001). Tento seznam byl od té doby několikrát změněn a doplněn. Komise proto přijala na základě článku 10 nařízení č. 467/2001 různá nařízení, kterými změnila nebo doplnila přílohu I uvedeného nařízení.
- 23 Dne 19. října 2001 zveřejnil Výbor pro sankce nový dodatek ke svému seznamu ze dne 8. března 2001, obsahující mimo jiné jméno následující osoby:
- „Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia.“
- 24 Nařízením Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se po třetí mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 277, s. 25), bylo jméno dotyčné osoby doplněno, spolu s jinými, do přílohy I uvedeného nařízení.
- 25 Dne 16. ledna 2002 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1390 (2002), která vymezuje opatření, jež mají být uložena vůči Usámu bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Tato rezoluce ve svých odstavcích 1 a 2 v podstatě stanoví, že opatření uložená v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) a v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000), zejména zmrazení prostředků, budou zachována. Podle odstavce 3

rezoluce 1390 (2002) budou tato opatření přezkoumána Radou bezpečnosti dvanáct měsíců po jejich přijetí a na konci této lhůty Rada bezpečnosti buď schválí jejich pokračování, nebo rozhodne o jejich zdokonalení.

- 26 Rada, domnívající se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. května 2002 společný postoj 2002/402/SZBP o omezujících opatřeních proti Usámu bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (Úř. věst. L 139, s. 4; Zvl.vyd. 18/01, s. 292). Článek 3 tohoto společného postoje nařizuje mimo jiné zachovat nadále zmrazení prostředků a jiných finančních aktiv nebo hospodářských zdrojů osob, skupin, podniků a subjektů uvedených v seznamu vypracovaném Výborem pro sankce na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000).
- 27 Dne 27. května 2002 Rada přijala na základě článků 60, 301 a 308 ES nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládínem, sítí Al Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 294).
- 28 Podle bodu 4 odůvodnění tohoto nařízení opatření stanovená zejména rezolucí Rady bezpečnosti 1390 (2002) „spadají do působnosti Smlouvy, a proto je nutné zejména s cílem vyhnout se narušení hospodářské soutěže, aby rozhodnutí Rady bezpečnosti byla provedena odpovídajícími právními předpisy Společenství, pokud jde o území Společenství“.
- 29 Článek 1 nařízení č. 881/2002 vymezuje „prostředky“ a „zmrazení prostředků“ v zásadě stejně jako článek 1 nařízení č. 467/2001.

30 Podle článku 2 nařízení č. 881/2002:

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

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

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

31 Příloha I nařízení č. 881/2002 obsahuje seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje zmrazení prostředků uložené článkem 2. Tento seznam obsahuje mimo jiné jméno následující fyzické osoby: „Al-Qadi, Yasin (také znám jako Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; také znám jako Kahdi, Yasin), Jeddah, Saúdská Arábie“.

32 Dne 20. prosince 2002 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1452 (2002), určenou k usnadnění dodržování povinností v oblasti boje proti terorismu. Odstavec 1 této rezoluce upravuje určité odchylky a výjimky ze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů uloženého rezolucemi 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002), které mohou, s výhradou souhlasu Výboru pro sankce, udělit státy z humanitárních důvodů.

- 33 Dne 17. ledna 2003 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1455 (2003), jejímž cílem je zdokonalit provádění opatření uložených v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999), v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) a v odstavcích 1 a 2 rezoluce 1390 (2002). V souladu s odstavcem 2 rezoluce 1455 (2003) budou tato opatření znovu zdokonalena po uplynutí dvanácti měsíců anebo dříve, pokud to bude potřeba.
- 34 Rada, domnívající se, že k provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1452 (2002) je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. února 2003 společný postoj 2003/140/SZBP o výjimkách z omezujících opatření uložených společným postojem 2002/402/SZBP (Úř. věst. L 53, s. 62). Článek 1 tohoto společného postoje stanoví, že při provádění opatření uvedených ve článku 3 společného postoje 2002/402/SZBP bere Evropské společenství v úvahu výjimky povolené rezolucí Rady bezpečnosti 1452 (2002).
- 35 Dne 27. března 2003 Rada přijala nařízení (ES) č. 561/2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002, pokud jde o výjimky ze zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů (Úř. věst. L 82, s. 1; Zvl. vyd. 18/02, s. 91). V bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení Rada uvádí, že opatření přijatá Společenstvím je třeba přizpůsobit rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002).
- 36 Podle článku 1 nařízení č. 561/2002:

„V nařízení [...] č. 881/2002 se vkládá nový článek, který zní:

„Článek 2a

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

- a) některý z příslušných orgánů členských států uvedených v příloze II rozhodne na žádost podanou dotčenou fyzickou nebo právnickou osobou, že tyto prostředky nebo jiné hospodářské zdroje jsou
- i) nezbytné k hrazení základních výdajů včetně úhrad za potraviny, nájemné nebo hypotéku, léky a lékařské ošetření, daně, pojistné a poplatky za veřejné služby,
 - ii) určeny výlučně k hrazení přiměřených profesních odměn a náhrad výdajů vzniklých v souvislosti s poskytováním právních služeb,
 - iii) určeny výlučně k hrazení poplatků nebo nákladů na běžné vedení nebo správu zmrazených prostředků nebo jiných hospodářských zdrojů,
 - iv) nezbytné pro hrazení mimořádných výdajů;
- b) toto rozhodnutí bylo oznámeno Výboru pro sankce;
- c) i) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodů i), ii) nebo iii) Výbor pro sankce nepodal proti dotčenému rozhodnutí námitky ve lhůtě 48 hodin od jeho oznámení,

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

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

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

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

3. Prostředky, které jsou uvolněny a převedeny uvnitř Společenství za účelem úhrady výdajů nebo uznány na základě tohoto článku, nepodléhají dalším omezujícím opatřením podle článku 2.

[...]“

Řízení a návrhy účastníků řízení

37 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 18. prosince 2001, zapsaným do rejstříku pod číslem T-315/01, podal Yassin Abdullah Kadi proti Radě a Komisi žalobu na základě článku 230 ES, ve které navrhuje, aby Soud:

— zrušil nařízení č. 2062/2001 a č. 467/2001 v rozsahu, v němž se týkají žalobce;

— uložil Radě nebo Komisi náhradu nákladů řízení.

38 Ve svých žalobních odpovědích, došlých kanceláři Soudu ve dnech 20. a 21. února 2002, Rada a Komise navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

39 Dopisem kanceláře Soudu ze dne 13. června 2002 byli účastníci řízení vyzváni k předložení svých vyjádření k důsledkům zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení nařízením č. 881/2002.

- 40 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 28. června 2002, tvořícím přílohu jeho vyjádření, žalobce rozšířil své původní návrhy a žalobní důvody na nařízení č. 881/2002 (dále jen „napadené nařízení“) v rozsahu, v němž se jej týká.
- 41 Rada ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 28. června 2002 uvádí, že nemá námitky proti takovému rozšíření původních návrhů a žalobních důvodů.
- 42 Komise ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 1. července 2002 uplatňuje, že původní žaloba musí být v rozsahu, v němž směřuje proti nařízení č. 467/2001, odmítnuta jako nepřípustná, protože podmínky uvedené zejména v článku 230 čtvrtém a pátém pododstavci ES nejsou splněny. Podle tohoto orgánu lze tedy původní návrh na zrušení tohoto nařízení chápat pouze jako námitku protiprávnosti podle článku 241 ES. Původní žalobu je tedy třeba pokládat za směřující hlavně proti nařízení č. 2062/2001 a pouze mimochodem napadající nařízení č. 467/2001. Nicméně v zájmu řádného výkonu spravedlnosti a hospodárnosti řízení a s ohledem na okolnost, že právní účinky nařízení č. 2062/2001 pokračují v napadeném nařízení, Komise prohlašuje, že nemá námitky proti tomu, aby žalobce změnil své procesní akty tak, že do nich zahrne toto posledně uvedené nařízení.
- 43 Komise krom toho Soud žádá, aby v souladu s článkem 113 jednacího řádu Soudu konstatoval, že se žaloba směřující proti nařízení č. 2062/2001 stala bezpředmětnou a že již není namístě vydat ve věci tohoto nařízení rozhodnutí, jelikož bylo zbaveno jakéhokoliv právního účinku z důvodu zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení napadeným nařízením. Dovolává se v tomto smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 5. října 1988, *Technintorg v. Komise a Rada* (294/86 a 77/87, Recueil, s. 6077), a usnesení Soudu ze dne 13. června 1997, *TEAM a Kolprojekt v. Komise* (T-13/96, Recueil, s. II-983).

- 44 Krom toho Komise na základě čl. 115 odst. 1 a čl. 116 odst. 6 jednacího řádu požaduje, aby jí bylo přiznáno postavení vedlejšího účastníka podporujícího návrhy Rady, přičemž nadále trvá na svém návrhu, aby žalobci byla uložena náhrada nákladů řízení, které jí vznikly v průběhu období, během kterého žalobce zpochybňoval nařízení č. 2062/2001.
- 45 Usnesením předsedy prvního senátu Soudu ze dne 10. září 2002 bylo povoleno vedlejší účastenství Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhů žalovaných na základě čl. 116 odst. 6 jednacího řádu.
- 46 Vzhledem k tomu, že se od nového soudního roku, který začal dne 1. října 2002, změnilo složení senátů Soudu, byl soudce zpravodaj přidělen ke druhému senátu, kterému byla v důsledku toho projednávána věc určena.
- 47 Po vyslechnutí účastníků řízení Soud v souladu s článkem 51 svého jednacího řádu věc postoupil senátu složenému z pěti soudců.
- 48 Na základě zprávy soudce zpravodaje Soud (druhý rozšířený senát) rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření upravených v článku 64 jednacího řádu položil písemně některé otázky Radě a Komisi, které na ně ve stanovené lhůtě odpověděly.
- 49 Usnesením předsedy druhého rozšířeného senátu Soudu ze dne 18. září 2003 byly projednávána věc a věc T-306/01, Aden a další v. Rada a Komise, spojeny pro účely ústní části řízení podle článku 50 jednacího řádu.

- 50 Dopisem ze dne 8. října 2003 žalobce požádal Soud, aby založil do spisu Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 [britské nařízení z roku 2001 o terorismu (opatření Spojených národů)]. Dopisem datovaným rovněž dne 8. října 2003 Komise požádala Soud, aby založil do spisu „směrnice upravující činnost [Výboru pro sankce]“, které byly přijaty tímto výborem dne 7. listopadu 2002 a změněny dne 10. dubna 2003. Soud těmito dvěma žádostem vyhověl rozhodnutím předsedy druhého rozšířeného senátu Soudu ze dne 9. října 2003.
- 51 Na jednání konaném dne 14. října 2003 byly vyslechnuty řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem.

K procesním důsledkům přijetí napadeného nařízení

- 52 Hlavní účastníci řízení shodně uznávají, že žalobce má právo přizpůsobit své návrhy a žalobní důvody tak, aby směřovaly ke zrušení napadeného nařízení, které ruší a nahrazuje nařízení č. 467/2001, ve znění nařízení č. 2062/2001. Podáním došlým kanceláři Soudu dne 28. června 2002 žalobce skutečně prohlásil, že mění v tomto smyslu své původní návrhy a žalobní důvody.
- 53 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud je rozhodnutí v průběhu řízení nahrazeno rozhodnutím se stejným předmětem, musí být toto nové rozhodnutí považováno za novou skutečnost, která umožňuje žalobci upravit své návrhy a žalobní důvody. Bylo by totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem na hospodárnost řízení požadovat po žalobci, aby podal novou žalobu. Kromě toho by bylo nespravedlivé, aby dotčený orgán mohl, s cílem čelit kritice obsažené v žalobě podané proti rozhodnutí k soudu Společenství, změnit napadené rozhodnutí nebo jej nahradit jiným a dovolávat se v průběhu soudního řízení této změny nebo tohoto nahrazení, aby tak druhého účastníka řízení zbavil

možnosti rozšířit jeho původní návrhy a žalobní důvody na pozdější rozhodnutí nebo předložit doplňující návrhy a žalobní důvody proti tomuto rozhodnutí (rozsudky Soudního dvora ze dne 3. března 1982, *Alpha Steel v. Komise*, 14/81, Recueil, s. 749, bod 8; ze dne 29. září 1987, *Fabrique de fer de Charleroi a Dillinger Hüttenwerke v. Komise*, 351/85 a 360/85, Recueil, s. 3639, bod 11, a ze dne 14. července 1988, *Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Komise*, 103/85, Recueil, s. 4131, body 11 a 12; rozsudek Soudu ze dne 3. února 2000, *CCRE v. Komise*, T-46/98 a T-151/98, Recueil, s. II-167, bod 33).

- 54 Tato judikatura je použitelná v případě, kdy je nařízení, které se bezprostředně a osobně dotýká jednotlivce, v průběhu řízení nahrazeno nařízením se stejným předmětem.
- 55 Vzhledem k tomu, že tento případ odpovídá ve všech bodech projednávanému případu, je namístě vyhovět návrhu žalobce, považovat jeho žalobu za směřující ke zrušení napadeného nařízení v rozsahu, v němž se jej týká, a umožnit účastníkům řízení přeformulovat jejich návrhy, žalobní důvody, důvody uplatňované v rámci obrany a argumenty ve světle této nové skutečnosti.
- 56 Za těchto podmínek je namístě usoudit, že původní návrh žalobce směřující k částečnému zrušení nařízení č. 467/2001 se stal bezpředmětným z důvodu zrušení tohoto nařízení napadeným nařízením. Není tedy již namístě vydat rozhodnutí o tomto návrhu, a tudíž ani o námitce nepřípustnosti vznesené Komisí (viz bod 42 výše). Není rovněž namístě vydat rozhodnutí o návrhu na částečné zrušení nařízení č. 2062/2001, protože tento návrh se stal rovněž bezpředmětným.
- 57 Z výše uvedeného vyplývá, že již není namístě vydat rozhodnutí o žalobě v rozsahu, v němž směřuje proti Komisi. V podmínkách projednávané věci nicméně zásada řádného výkonu spravedlnosti a požadavek na hospodárnost řízení, o které se opírá

judikatura uvedená v bodě 53 výše, odůvodňují rovněž to, aby byly vzaty v úvahu návrhy, důvody uplatňované v rámci obrany a argumenty Komise, přeformulované, jak je uvedeno v bodě 55 výše, aniž by bylo třeba znovu formálně povolit vstoupení tohoto orgánu do řízení na základě čl. 115 odst. 1 a čl. 116 odst. 6 jednacího řádu jakožto vedlejšího účastníka na podporu návrhů Rady.

- 58 Vzhledem k výše uvedenému je namístě mít za to, že projednávaná žaloba směřuje nadále pouze proti Radě, podporované Komisí a Spojeným královstvím, a že jejím jediným předmětem je návrh na zrušení napadeného nařízení v rozsahu, v němž se týká žalobce.

K věci samé

1. Úvodní úvahy

- 59 Na podporu svých návrhů se žalobce ve své žalobě dovolává tří žalobních důvodů na zrušení vycházejících z porušení jeho základních práv. První důvod vychází z porušení práva být vyslechnut, druhý z porušení práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality a třetí z porušení práva na účinný soudní přezkum.

- 60 Ve své replice se žalobce dovolával čtvrtého žalobního důvodu, vycházejícího z nedostatku příslušnosti a překročení pravomoci tím, že žalované orgány přijaly nařízení č. 467/2001 a č. 2062/2001 na základě článků 60 a 301 ES, ačkoliv tato ustanovení opravňují Společenství k přerušení nebo omezení hospodářských vztahů

se třetími zeměmi, ale nikoliv ke zmrazení majetku jednotlivců. Nicméně v návaznosti na zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení napadeným nařízením, přijatým na základě článků 60, 301 a 308 ES, žalobce ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 28. června 2002 prohlásil, že se tohoto nového žalobního důvodu vzdává.

- 61 Soud nicméně rozhodl, že i bez návrhu přezkoumá otázku, zda Rada byla příslušná k přijetí napadeného nařízení na právním základě článků 60, 301 a 308 ES. Žalobní důvod vycházející z nedostatku příslušnosti tvůrce napadeného nařízení je totiž důvodem veřejného pořádku (stanovisko generálního advokáta M. Lagrangeho k rozsudku Soudního dvora ze dne 15. července 1964, *Nizozemsko v. Vysoký úřad*, 66/63, Recueil, s. 1047, 1086), a může být tedy přezkoumán soudem Společenství i bez návrhu (rozsudky Soudního dvora ze dne 17. prosince 1959, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. Vysoký úřad*, 14/59, Recueil, s. 445, 473; ze dne 10. května 1960, *Německo v. Vysoký úřad*, 19/58, Recueil, s. 469, 488; ze dne 30. září 1982, *Amylum v. Rada*, 108/81, Recueil, s. 3107, bod 28, a ze dne 13. července 2000, *Salzgitter v. Komise*, C-210/98 P, Recueil, s. I-5843, bod 56; rozsudky Soudu ze dne 27. února 1992, *BASF a další v. Komise*, T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 a T-104/89, Recueil, s. II-315, bod 31, a ze dne 24. září 1996, *Marx Esser a Del Amo Martinez v. Parlament*, T-182/94, Recueil FP, s. I-A-411 a II-1197, bod 44).
- 62 Vzhledem k tomu, že ani Rada, ani Komise neměly možnost zaujmout k této otázce stanovisko v průběhu písemné části řízení, Soud je vyzval, aby tak učinily písemně v rámci organizačních procesních opatření (viz bod 48 výše). Tyto orgány odpověděly na žádost Soudu ve lhůtě za tímto účelem stanovené. Na jednání žalobce mimoto znovu zpochybnil příslušnost Rady k přijetí napadeného nařízení na základě článků 60, 301 a 308 ES. Spojené království k této otázce na jednání rovněž zaujalo stanovisko.
- 63 Soud rozhodl, že se nejprve vyjádří k žalobnímu důvodu, vznesenému bez návrhu, vycházejícímu z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení. Soud se poté vyjádří ke třem žalobním důvodům na zrušení vycházejícím z porušení základních práv žalobce, přičemž tyto důvody přeskupí.

2. K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení

Otázky Soudu a odpovědi účastníků řízení

- 64 Ve svých písemných otázkách Radě a Komisi Soud připomněl, že v posudku 2/94 ze dne 28. března 1996 (Recueil, s. I-1759, body 29 a 30) Soudní dvůr upřesnil, že cílem článku 235 Smlouvy o ES (nyní článek 308 ES) je nahradit nedostatek pravomocí jednat svěřených výslovně nebo implicitně orgánům Společenství zvláštními ustanoveními Smlouvy, v rozsahu, v němž se takové pravomoci jeví nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo vykonávat svou činnost za účelem dosažení některého z cílů stanovených Smlouvou. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí, nemůže představovat základ pro rozšíření oblasti pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako celku a především z těch ustanovení, která vymezují poslání a činnosti Společenství. Nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí předpisů, které by ve svém důsledku v podstatě vedly ke změně Smlouvy, přičemž by se vyhnuly postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví. Ve světle tohoto posudku Soud konkrétněji vyzval Radu a Komisi, aby uvedly, kterých cílů Společenství stanovených Smlouvou o ES chtěly prostřednictvím ustanovení napadeného nařízení dosáhnout.
- 65 Podstatou odpovědi Rady bylo, že cílem těchto ustanovení je hospodářské a finanční donucení, které podle ní představuje cíl Smlouvy o ES.
- 66 Rada v tomto ohledu uplatňuje, že cíli Společenství nejsou pouze ty, které jsou vymezeny v článku 3 ES, ale že tyto cíle mohou vyplývat rovněž z konkrétnějších ustanovení.

- 67 Rozhodující skutečností v tomto ohledu je to, že od změn vyplývajících z Maastrichtské smlouvy vymezují články 60 a 301 ES úkoly a činnosti Společenství v oblasti hospodářských a finančních sankcí a poskytují právní základ pro výslovný přechod pravomocí na Společenství za účelem jejich uskutečnění. Tyto pravomoci jsou výslovně spojeny s přijetím aktu na základě ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP), a vlastně přijetí takového aktu podléhá. Jedním z cílů SZBP je přitom podle čl. 11 odst. 1 třetí odrážky EU „zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů“.
- 68 Je tedy třeba připustit, že hospodářské a finanční donucení z politických důvodů, *a fortiori* v rámci provádění závazného rozhodnutí Rady bezpečnosti, představuje výslovný a legitimní cíl Smlouvy o ES, i když je tento cíl okrajový, související nepřímou s hlavními cíli této Smlouvy, zejména s cíli týkajícími se volného pohybu kapitálu [čl. 3 odst. 1 písm. c) ES] a zavedení systému zajišťujícího nenarušenou hospodářskou soutěž [čl. 3 odst. 1 písm. g) ES], a spojený se Smlouvou o EU.
- 69 V projednávané věci byl článek 308 ES obsažen jakožto právní základ napadeného nařízení za účelem doplnění základu, který poskytují články 60 a 301 ES, aby bylo možné přijmout opatření nejen vůči třetím zemím, ale rovněž vůči jednotlivcům a nestátním subjektům, které nejsou nezbytně spojeny s vládou nebo režimem v těchto zemích, v případě, kdy Smlouva o ES nestanoví pravomoc jednat vyžadovanou k tomuto účelu.
- 70 Společenství se tímto postupem dokázalo přizpůsobit vývoji mezinárodní praxe, která nyní spočívá v přijímání „inteligentních sankcí“ směřujících spíše proti jednotlivcům, kteří představují hrozbu pro mezinárodní bezpečnost, než proti nevinnému obyvatelstvu.

71 Rada tvrdí, že podmínky, za nichž v projednávaném případě použila článek 308 ES, nejsou odlišné od podmínek, za nichž bylo toto ustanovení použito v minulosti k uskutečnění některého z cílů Smlouvy o ES v rámci fungování společného trhu, aniž by uvedená smlouva upravovala pravomoc jednat vyžadovanou k tomuto účelu. V tomto smyslu se dovolává:

- v oblasti sociální politiky různých směrnic, které na základě článku 235 Smlouvy o ES, doplněného někdy článkem 100 Smlouvy o ES (nyní článek 94 ES), rozšířily zásadu stejné odměny mužů a žen, jak je stanovena v článku 119 Smlouvy o ES (články 117 až 120 Smlouvy o ES byly nahrazeny články 136 až 143 ES), tak, že z ní vytvořily obecnou zásadu rovného zacházení ve všech oblastech, kde by mohla přetrvávat případná diskriminace, a že se vztahuje i na samostatně výdělečně činné osoby, včetně odvětví zemědělství, a zejména směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187); směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení (Úř. věst. 1979, L 6, s. 24; Zvl. vyd. 05/01, s. 215); směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků (Úř. věst. L 225, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 327) a směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství (Úř. věst. L 359, s. 56; Zvl. vyd. 05/01, s. 330);

- v oblasti volného pohybu osob různých aktů, které na základě článku 235 Smlouvy o ES a článku 51 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 42 ES) rozšířily práva přiznaná zaměstnaným osobám pohybujícím se v rámci Společenství na samostatně výdělečně činné osoby, jejich rodinné příslušníky a studenty,

a zejména nařízení Rady (EHS) č. 1390/81 ze dne 12. května 1981, kterým se rozšiřuje nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství na osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny (Úř. věst. L 143, s. 1);

- nejnověji nařízení Rady (ES) č. 1035/97 ze dne 2. června 1997, kterým se zřizuje Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie (Úř. věst. L 151, s. 1), přijatého na základě článku 213 Smlouvy o ES (nyní článek 284 ES) a článku 235 Smlouvy o ES.

- 72 Soudní dvůr sám uznal legalitu této praxe (rozsudek ze dne 5. prosince 1989, Delbar, C-114/88, Recueil, s. 4067).
- 73 Zákonodárce Společenství nadto již v minulosti použil článek 235 Smlouvy o ES jako právní základ v oblasti sankcí. V tomto ohledu Rada uvádí, že před vložením článků 301 a 60 ES do Smlouvy o ES byla různá nařízení Rady ukládající obchodní sankce založena na článku 113 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 133 ES) [viz např. nařízení Rady (EHS) č. 596/82 ze dne 15. března 1982, kterým se mění dovozní režim pro některé výrobky pocházející ze Sovětského svazu (Úř. věst. L 72, s. 15); nařízení Rady (EHS) č. 877/82 ze dne 16. dubna 1982, kterým se pozastavuje dovoz jakýchkoliv výrobků pocházejících z Argentiny (Úř. věst. L 102, s. 1), a nařízení Rady (EHS) č. 3302/86 ze dne 27. října 1986, kterým se pozastavuje dovoz zlatých mincí z Jihoafrické republiky (Úř. věst. L 305, s. 11)]. Nicméně pokud tato opatření překračovala rozsah působnosti společné obchodní politiky nebo pokud se týkala fyzických nebo právnických osob usazených ve Společenství, byla založena rovněž na článku 235 Smlouvy o ES. Tak tomu bylo obzvláště v případě nařízení Rady (EHS) č. 3541/92 ze dne 7. prosince 1992, kterým se zakazuje uspokojení nároků Iráku,

pokud jde o smlouvy a obchodní operace, jejichž plnění bylo dotčeno rezolucí Rady bezpečnosti Spojených národů 661 (1990) a rezolucemi s ní souvisejícími (Úř. věst. L 361, s. 1), jehož článek 2 stanoví, že „[j]e zakázáno uspokojit nárok nebo učinit kroky k uspokojení nároku vzneseného [...] fyzickými nebo právníckými osobami, které přímo nebo nepřímo jednají jménem fyzických nebo právníckých osob v Iráku nebo v jejich prospěch“.

74 V odpovědi na tytéž písemné otázky Soudu Komise uplatnila, že provádění sankcí uložených Radou bezpečnosti může zcela nebo zčásti náležet do působnosti Smlouvy o ES, ať už z titulu společné obchodní politiky nebo vnitřního trhu.

75 V projednávaném případě Komise tvrdí, odkazujíc na bod 4 odůvodnění napadeného nařízení, že dotčená opatření byla nezbytná k zajištění jednotného použití a výkladu omezení pohybu kapitálu uplatněných v souladu s příslušnými rezolucemi Rady bezpečnosti tak, aby byl zachován volný pohyb kapitálu ve Společenství a aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže.

76 Komise se krom toho domnívá, že obranu mezinárodní bezpečnosti, jak vně, tak uvnitř Unie, je třeba považovat za součást obecného rámce ustanovení Smlouvy o ES. V tomto ohledu Komise odkazuje jednak na články 3 a 11 EU a jednak na preambuli Smlouvy o ES, v níž smluvní strany potvrdily „solidaritu, která spojuje Evropu a zámořské země, [...] v souladu se zásadami Charty Spojených národů“, a prohlásily, že jsou rozhodnuty „zachovat a upevnit [...] mír a svobodu“. Komise z toho vyvozuje „obecný cíl Společenství hájit mír a bezpečnost“, z něž vycházejí konkrétně články 60 a 301 ES, přičemž tyto články jsou zároveň konkrétním vyjádřením pravomoci Společenství v oblasti regulace vnitřního i vnějšího pohybu kapitálu.

- 77 Vzhledem k tomu, že ustanovení hlavy III kapitoly 4 Smlouvy o ES týkající se pohybu kapitálu nesvěřují Společenství žádnou zvláštní pravomoc, bylo v projednávaném případě článku 308 ES použito jako doplňujícího právního základu k zajištění toho, aby Společenství mohlo uložit dotčená omezení, zejména vůči jednotlivcům, v souladu se společným postojem přijatým Radou.
- 78 Na jednání popsalo Spojené království cíl Společenství sledovaný přijetím napadeného nařízení jako jednotné uplatňování povinností týkajících se omezení pohybu kapitálu, uložených členským státům Radou bezpečnosti, uvnitř Společenství.
- 79 Spojené království zdůrazňuje, že vytvoření vnitřního trhu v oblasti pohybu kapitálu je jedním z cílů Společenství uvedených v článku 3 ES. Domnívá se, že jednotné uplatňování veškerých omezení volného pohybu kapitálu na trhu představuje základní aspekt vytvoření vnitřního trhu.
- 80 Naopak, kdyby provedení dotčených rezolucí Rady bezpečnosti nebylo předmětem opatření přijatých na úrovni Společenství, vzniklo by podle Spojeného království při uplatňování zmrazení aktiv mezi členskými státy nebezpečí odchylek. Kdyby členské státy tyto rezoluce prováděly jednotlivě, nevyhnutelně by se objevily rozdíly ve výkladu, pokud jde o rozsah povinností, které pro ně vyplývají, a tyto rozdíly by vedly ke vzniku nesrovnalostí v oblasti volného pohybu kapitálu mezi členskými státy, což by vyvolalo nebezpečí narušení hospodářské soutěže.
- 81 Spojené království krom toho tvrdí, že opatření směřující ke zmrazení prostředků jednotlivců s cílem přerušit hospodářské vazby s mezinárodními teroristickými organizacemi spíše než s třetími zeměmi nelze považovat za rozšiřování „oblasti pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako

celku“, slovy posudku 2/94, bod 64 výše. V souladu s rámcem Smlouvy je Společenství příslušné k přijímání opatření k úpravě pohybu kapitálu, a to i přijetím opatření proti jednotlivcům. I když je tedy pravda, že opatření určená k úpravě pohybu kapitálu jednotlivců s cílem přerušit hospodářské vazby s mezinárodními teroristickými organizacemi náleží do oblasti, v níž Smlouva o ES nesvěřuje orgánům zvláštní pravomoci, a i když je rovněž pravda, že tato opatření vyžadují použití článku 308 ES, nelze je považovat za jdoucí nad obecný rámec Smlouvy.

- 82 Spojené království tvrdí, že použití článku 308 ES se za okolností projednávaného případu neliší od použití tohoto ustanovení v situacích, zejména v oblasti sociální politiky, kdy tento článek sloužil k dosažení jiných cílů Společenství, pokud Smlouva neposkytovala přesný právní základ (viz bod 71 výše).
- 83 Žalobce na jednání zpochybnil příslušnost Rady k přijetí napadeného nařízení na základě článků 60, 301 a 308 ES.
- 84 Jednak použití článků 60 a 301 ES není v projednávaném případě dovoleno, jelikož napadené nařízení upravuje přijetí opatření proti jednotlivcům, a nikoliv proti třetím zemím.
- 85 Kromě toho není dovoleno ani použití článku 308 ES, jelikož napadené nařízení nesměřuje k uskutečnění některého z cílů Smlouvy o ES, ale pouze k uskutečnění cílů v oblasti SZBP, které spadají pod Smlouvu o EU. Obzvláště zmrazení finančních

aktiv zúčastněných osob nemá žádný skutečný a efektivní vztah k cíli „vyhnout se narušení hospodářské soutěže“, uvedenému v bodě 4 odůvodnění napadeného nařízení (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419, body 84 a 85).

- 86 V tomto ohledu žalobce konkrétněji uplatňuje, že k tomu, aby mohlo být opatření přijato Společenstvím na základě článku 308 ES, nestačí, aby směřovalo k uskutečnění cíle Smlouvy o EU. Soudní dvůr tak již v posudku 2/94, bod 64 výše, rozhodl, že toto ustanovení neumožňuje přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), ačkoliv cíl dodržování lidských práv je výslovně uveden ve Smlouvě o EU. Žalobce tedy vyzývá Soud, aby odmítl široký výklad článku 308 ES navrhaný Radou a Komisí, jehož důsledkem by podle něj bylo, že by toto ustanovení získalo potenciálně neomezený dosah.

Závěry Soudu

- 87 Na rozdíl od nařízení č. 467/2001 má napadené nařízení jako právní základ nejen články 60 a 301 ES, ale rovněž článek 308 ES. V tom odráží vývoj mezinárodní situace, do jehož rámce se postupně začleňovaly sankce stanovené Radou bezpečnosti a prováděné Společenstvím.
- 88 Rezoluce Rady bezpečnosti 1333 (2000), přijatá v rámci akcí podniknutých za účelem potlačení mezinárodního terorismu a považovaná za zásadní pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti (viz sedmý bod jejího odůvodnění), se nicméně vztahovala konkrétně na režim Talibanu, který v té době ovládal největší část afghánského území a poskytoval útočiště a pomoc Usámu bin Ládinovi, jakož i jeho společníkům.

- 89 Právě tento výslovně stanovený vztah k území a vládnoucímu režimu třetí země vedl Radu k domněnce, že nařízení č. 467/2001 může vycházet z právního základu článků 60 a 301 ES. S touto úvahou je třeba souhlasit, protože nic ve znění těchto ustanovení neumožňuje vyloučit přijetí omezujících opatření postihujících přímo jednotlivce nebo organizace, směřují-li taková opatření skutečně k omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi.
- 90 Jak právem zdůraznila Rada, opatření stanovená nařízením č. 467/2001 patří k sankcím obvykle nazývaným „inteligentní sankce“ (smart sanctions), které se v praxi OSN objevily v průběhu devadesátých let. Takové sankce nahrazují klasická opatření všeobecného obchodního embarga směřující proti zemi opatřeními cílenějšími a selektivnějšími tak, aby se snížilo utrpení civilního obyvatelstva dotčené země a přitom byly příslušnému režimu a jeho představitelům uloženy skutečné sankce. Praxe orgánů Společenství se vyvíjela stejným směrem, přičemž Rada postupně usoudila, že články 60 a 301 ES jí umožňují přijmout omezující opatření namířená proti subjektům nebo osobám, které fyzicky ovládají část území třetí země, a proti subjektům nebo osobám, které skutečně ovládají vládní aparát třetí země, jakož i proti osobám a subjektům s nimi spojeným, které jim poskytují hospodářskou podporu.
- 91 Tento výklad, který není v rozporu se zněním článků 60 a 301 ES, je odůvodněn jak úvahami o účinnosti, tak obavami humanitárního rázu.
- 92 Nicméně rezoluce Rady bezpečnosti 1390 (2002) byla přijata dne 16. ledna 2002 po pádu režimu Talibanu v důsledku ozbrojené intervence mezinárodní koalice v Afghánistánu, která byla zahájena v říjnu 2001. Tato rezoluce tedy, přestože ještě uvádí výslovně Taliban, nesměřuje již proti svrženému režimu, ale spíše přímo proti

Usámu bin Ládínovi, síti Al-Kajdá, jakož i osobám a subjektům, které jsou s nimi spojeny.

- 93 Neexistenci jakéhokoliv vztahu mezi sankcemi, jež mají být přijaty na základě této rezoluce, a územím nebo vládnoucím režimem třetí země, uvedenou již v bodě 2 důvodové zprávy k návrhu nařízení Rady, který předložila Komise dne 6. března 2002 a který je základem napadeného nařízení [dokument KOM(2002) 117 konečné], Rada na jednání výslovně připustila, alespoň pokud jde o osoby a subjekty, které se v té době nenacházely v Afghánistánu.
- 94 Vzhledem k neexistenci takového vztahu se Rada a Komise domnívaly, že články 60 a 301 ES samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ umožňující přijetí napadeného nařízení. S těmito úvahami je třeba souhlasit.
- 95 Článek 60 odst. 1 ES totiž stanoví, že Rada může postupem podle článku 301 ES „vůči dotyčným třetím zemím“ přijmout nezbytná okamžitá opatření v oblasti pohybu kapitálu a plateb. Článek 301 ES výslovně stanoví možnost postupu Společenství směřujícího k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů „s jednou nebo několika třetími zeměmi“.
- 96 Mimoto skutečnost, že tato ustanovení dovolují přijetí „inteligentních sankcí“ namířených nejen proti třetím zemím jako takovým, ale rovněž proti představitelům třetí země a jednotlivcům a subjektům, které jsou s těmito představiteli spojeny nebo jsou jimi přímo či nepřímo ovládány (viz body 89 až 91 výše), neumožňuje domnívat se, že se na tyto jednotlivce a subjekty mohou nadále vztahovat sankce, pokud

dotčený vládnoucí režim třetí země zanikl. Za takových okolností totiž již neexistuje dostatečný vztah mezi těmito jednotlivci nebo subjekty a třetí zemí.

- 97 Z toho vyplývá, že články 60 a 301 ES v žádném případě samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ pro napadené nařízení.
- 98 Krom toho, v rozporu se stanoviskem vyjádřeným Komisí v návrhu nařízení Rady, který je základem napadeného nařízení (viz bod 93 výše), Rada měla za to, že ani článek 308 ES nepředstavuje sám o sobě vhodný právní základ pro přijetí uvedeného nařízení. S těmito úvahami je třeba rovněž souhlasit.
- 99 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13) ze samotného znění článku 308 ES vyplývá, že použití tohoto článku jako právního základu aktu je odůvodněno pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu. V takové situaci článek 308 ES umožňuje orgánům jednat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství i přes neexistenci ustanovení, které by jim k tomu svěřovalo potřebnou pravomoc.
- 100 Co se týče první podmínky použitelnosti článku 308 ES, je nesporné, že žádné ustanovení Smlouvy o ES neupravuje přijetí opatření takového druhu, jako jsou opatření stanovená napadeným nařízením, týkající se boje s mezinárodním terorismem, a konkrétněji uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků, jednotlivcům a subjektům podezřelým z toho, že se podílejí na jeho financování, bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. Tato první podmínka je tedy v projednávaném případě splněna.

- 101 Co se týče druhé podmínky použitelnosti článku 308 ES, v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 99 výše je k jejímu splnění v projednávaném případě třeba, aby boj proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z toho, že se podílejí na jeho financování, mohlo být spojeno s některým z cílů, které Smlouva vytyčuje Společenství.
- 102 V projednávaném případě je preambule napadeného nařízení v této otázce obzvláště stručná. Rada v bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení nanejvýš uvedla, že opatření vyžadovaná na základě rezoluce 1390 (2002) a společného postoje 2002/402 „spadají do působnosti Smlouvy“ a že je namíste přijmout právní předpisy Společenství „zejména s cílem vyhnout se narušení hospodářské soutěže“.
- 103 Co se týče stanovění, že dotčená opatření „spadají do působnosti Smlouvy“, je naopak nutné rovnou konstatovat, že žádný z cílů Smlouvy, které jsou výslovně uvedeny v člancích 2 a 3 ES, se nezdá být dotčenými opatřeními uskutečnitelný.
- 104 Především, na rozdíl od opatření stanovených proti určitým fyzickým a právnickým osobám usazeným ve Společenství nařízením č. 3541/92, jehož se dovolává Rada na podporu své teze (viz bod 73 výše), se opatření stanovená napadeným nařízením nemohou opírat o cíl vytvoření společné obchodní politiky [čl. 3 odst. 1 písm. b) ES], v rámci něž bylo rozhodnuto, že Společenství má pravomoc přijmout opatření obchodního embarga na základě článku 133 ES, protože v projednávaném případě nejsou dotčeny obchodní vztahy Společenství s třetí zemí.

- 105 Pokud jde o cíl vytvořit systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž [čl. 3 odst. 1 písm. g) ES], tvrzení o nebezpečí narušení hospodářské soutěže, kterému mělo podle své preambule zabránit napadené nařízení, není přesvědčivé.
- 106 Pravidla hospodářské soutěže Smlouvy o ES jsou určena podnikům a členským státům, když narušují rovnou hospodářskou soutěž mezi podniky (viz co se týče článku 87 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1974, *Itálie v. Komise*, 173/73, Recueil, s. 709, bod 26, a co se týče článku 81 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1984, *Hydrotherm*, 170/83, Recueil, s. 2999, bod 11).
- 107 V projednávaném případě však jednak není tvrzeno, že napadené nařízení se na jednotlivce a subjekty vztahuje jako na podniky ve smyslu pravidel hospodářské soutěže Smlouvy o ES.
- 108 Krom toho není předloženo žádné vysvětlení, které by umožnilo pochopit, v čem by mohla být narušena hospodářská soutěž mezi podniky provedením zvláštních omezujících opatření, stanovených proti určitým osobám a subjektům rezolucí Rady bezpečnosti 1390 (2002), na úrovni Společenství nebo jeho členských států.
- 109 Výše uvedené úvahy nezpochybnuje vztah, uplatňovaný jak Komisí v její písemné odpovědi na otázky Soudu, tak Spojeným královstvím na jednání, mezi cílem uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. g) ES a cílem vytvoření vnitřního trhu, který se vyznačuje mimo jiné odstraněním překážek volného pohybu kapitálu mezi členskými státy [čl. 3 odst. 1 písm. c) ES] (viz zejména body 75 a 78 až 80 výše).

- 110 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Společenství nemá žádnou výslovnou pravomoc ukládat omezení pohybu kapitálu a plateb. Článek 58 ES naproti tomu připouští, aby členské státy přijímaly opatření mající takový účinek, pokud to je a zůstane odůvodněno dosažením cílů uvedených v tomto článku, a zejména důvody souvisejícími s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností (viz obdobně s článkem 30 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 1991, Richardt, C-367/89, Recueil, s. I-4621, bod 19, a uváděná judikatura). Vzhledem k tomu, že pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost státu, mají členské státy tudíž v podstatě právo přijmout na základě čl. 58 odst. 1 písm. b) ES opatření takového druhu, jako jsou opatření stanovená napadeným nařízením. Jsou-li tato opatření v souladu s čl. 58 odst. 3 ES a nepřekračují-li meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, jsou slučitelná s režimem volného pohybu kapitálu a plateb a s režimem volné hospodářské soutěže zavedenými Smlouvou o ES.
- 111 Je třeba dodat, že kdyby bylo pouhé konstatování nebezpečí rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, jakož i abstraktního nebezpečí překážek volného pohybu kapitálu nebo narušení hospodářské soutěže, které z toho mohou vyplynout, dostačující k odůvodnění volby článku 308 ES, ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. c) a g) ES, jako právního základu nařízení, nejenže by ustanovení kapitoly 3 hlavy VI Smlouvy o ES, týkající se sblížení právních předpisů, byla zbavena užitečného účinku, ale soudní přezkum dodržování právního základu by byl zbaven jakékoliv účinnosti. Soudu Společenství by tak bylo zabráněno ve výkonu funkce, která mu přísluší podle článku 220 ES, tedy zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy (viz v tomto smyslu, pokud jde o článek 100a Smlouvy o ES, nyní po změně článek 95 ES, rozsudek Německo v. Parlament a Rada, bod 85 výše, body 84, 85 a 106 až 108, a uváděná judikatura).
- 112 V každém případě skutečnosti předložené Soudu k posouzení neumožňují domnívat se, že napadené nařízení skutečně přispívá k zabránění nebezpečí překážek volného pohybu kapitálu nebo citelných narušení hospodářské soutěže.

- 113 Soud má především za to, že v rozporu s tím, co tvrdí Komise a Spojené království, provádění dotčených rezolucí Rady bezpečnosti členskými státy spíše než Společenstvím nemůže způsobit pravděpodobné a vážné nebezpečí rozdílu v uplatňování zmrazení prostředků mezi členskými státy. Jednak totiž tyto rezoluce obsahují jasné, přesné a podrobné definice a pravidla, která neponechávají prakticky žádný prostor k výkladu. Krom toho význam opatření, která tyto rezoluce vyžadují za účelem svého provedení, se nezdá být takový, aby byly namísto obavy z takového nebezpečí.
- 114 Za těchto okolností se opatření dotčená v projednávané věci nemohou opírat o cíl uvedený v čl. 3 odst. 1 písm. c) a g) ES.
- 115 Mimoto různé případy použití článku 308 ES jako doplňujícího právního základu, kterých se dovolává Rada (viz body 71 a 73 výše), se nezdají být v projednávaném případě relevantní. Jednak totiž z těchto příkladů nevyplývá, že podmínky použití článku 308 ES, především podmínka týkající se dosažení cíle Společenství, nebyly v dotčených případech splněny. Krom toho právní akty dotčené v těchto případech nebyly v tomto ohledu nijak zpochybněny u Soudního dvora, ani ve věci, v níž byl vydán rozsudek *Delbar*, bod 72 výše. V každém případě, podle ustálené judikatury se nemůže pouhá praxe Rady odchýlit od pravidel Smlouvy, a nemůže tedy vytvořit precedent zavazující orgány Společenství, pokud jde o volbu správného právního základu (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988, *Spojené království v. Rada*, 68/86, *Recueil*, s. 855, bod 24, a posudek Soudního dvora 1/94, ze dne 15. listopadu 1994, *Recueil*, s. I-5267, bod 52).
- 116 Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že boj proti mezinárodnímu terorismu a konkrétněji ukládání takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z jeho financování, nelze spojit s žádným z cílů, které jsou Společenství výslovně vytyčeny v člancích 2 a 3 ES.

- 117 Kromě cílů Smlouvy výslovně uvedených v člancích 2 a 3 ES se Komise ve své písemné odpovědi na otázky Soudu dovolávala rovněž obecnějšího cíle Společenství, který měl v projednávaném případě odůvodnit použití právního základu článku 308 ES. Komise tak z preambule Smlouvy o ES dovozuje „obecný cíl Společenství hájit [mezinárodní] mír a bezpečnost“ (viz bod 76 výše). Tuto tezi nelze přijmout.
- 118 V rozporu s tím, co tvrdí Komise, z preambule Smlouvy o ES totiž nijak nevyplývá, že tato smlouva sleduje širší cíl obrany mezinárodního míru a bezpečnosti. I když je nepochybně prvořadým cílem uvedené smlouvy ukončit konflikty minulosti mezi evropskými národy budováním jejich „stále užšího svazku“, je tomu tak bez jakéhokoliv odkazu na provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Ta náleží výlučně k cílům Smlouvy o EU, která, jak to zdůrazňuje její preambule, směřuje k dosažení „nové etapy procesu evropské integrace zahájeného založením Evropských společenství“.
- 119 I když je sice možné tvrdit, že tímto cílem Unie musí být vedena činnost Společenství v oblasti jeho vlastních pravomocí, jako je společná obchodní politika, není tento cíl naproti tomu dostačující k tomu, aby byl základem přijetí opatření na základě článku 308 ES, především v oblastech, kde jsou pravomoci Společenství okrajové a taxativně vypočtené Smlouvou.
- 120 Konečně, nezdá se, že článek 308 ES lze vykládat tak, že obecně dovoluje orgánům, aby se o toto ustanovení opíraly za účelem uskutečnění některého z cílů Smlouvy o EU. Soud se zejména domnívá, že koexistence Unie a Společenství coby spojených, ale odlišných právních ráďů, jakož i ústavní architektura pilířů, jak je zamýšleli tvůrci v současnosti platných smluv, neumožňují ani orgánům, ani členským státům opírat se „doložku pružnosti“ článku 308 ES za účelem zhojení nedostatku pravomoci Společenství nezbytné k dosažení cíle Unie. Rozhodnout jinak by v konečném důsledku znamenalo, že by se toto ustanovení stalo použitelným na veškerá opatření

náležící pod SZBP a policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (SVV), takže Společenství by mohlo jednat k dosažení cílů těchto politik vždy. Takový výsledek by zbavil řadu ustanovení Smlouvy o ES jejich působnosti a nebyl by v souladu se zavedením vlastních nástrojů SZBP (společné strategie, společné akce, společné postoje) a SVV (společné postoje, rozhodnutí, rámcová rozhodnutí).

- 121 Je tedy nutné dojít k závěru, že článek 308 ES sám o sobě nepředstavuje, stejně jako články 60 a 301 ES posuzované samostatně, dostatečný právní základ pro napadené nařízení.
- 122 Rada nicméně jak v odůvodnění napadeného nařízení, tak ve své písemné odpovědi na otázku Soudu uplatnila, že článek 308 ES použitý ve spojení s články 60 a 301 ES jí dává pravomoc přijmout nařízení Společenství, jehož cílem je boj proti financování mezinárodního terorismu, uskutečňovaný Unii a jejími členskými státy na základě SZBP, a které za tím účelem ukládá hospodářské a finanční sankce jednotlivcům bez prokázání jakéhokoli vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. S těmito úvahami je třeba souhlasit.
- 123 V tomto kontextu je totiž třeba vzít v úvahu spojnicí, zvláště vytvořenou při maastrichtské změně, mezi činnostmi Společenství týkajícími se hospodářských sankcí na základě článků 60 a 301 ES a cíli Smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů.
- 124 Je nutné skutečně konstatovat, že články 60 a 301 ES jsou zcela ojedinělými ustanoveními Smlouvy o ES v tom, že výslovně předpokládají, že činnost Společenství může být nezbytná k dosažení nikoliv některého z cílů Společenství, jak jsou stanoveny Smlouvou o ES, ale jednoho z cílů určených článkem 2 EU specificky Unii, a sice provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

- 125 V rámci článků 60 a 301 ES je tedy činnost Společenství ve skutečnosti činností Unie, prováděnou na základě pilíře Společenství poté, co Rada přijme společný postoj nebo společnou akci na základě SZBP.
- 126 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle článku 3 EU Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejích cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire*. Unie zajišťuje zejména soudržnost všech svých vnějších činností jako celku v rámci své zahraniční, bezpečnostní a hospodářské politiky a politiky rozvoje. Rada a Komise odpovídají za zajištění této soudržnosti a za tímto účelem spolupracují. V rámci svých pravomocí zajišťují provádění těchto politik.
- 127 Jako se přitom mohou pravomoci jednat stanovené Smlouvou o ES ukázat jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům jednat za účelem dosažení některého z cílů Společenství v rámci fungování společného trhu, stejně tak se pravomoci k uložení hospodářských nebo finančních sankcí stanovené články 60 a 301 ES, tedy přerušeni nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb, mohou ukázat jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům dosáhnout cíle SZBP, patřícího do působnosti Smlouvy o EU, s ohledem na nějž byla tato ustanovení speciálně vložena do Smlouvy o ES.
- 128 Je tedy třeba připustit, že ve zvláštním kontextu upraveném články 60 a 301 ES je použití doplňujícího právního základu článku 308 ES odůvodněno ve jménu požadavku soudržnosti uvedeného v článku 3 EU, pokud tato ustanovení nesvěřují v oblasti hospodářských a finančních sankcí orgánům Společenství nezbytnou pravomoc jednat za účelem dosažení cíle sledovaného Uníí a jejími členskými státy na základě SZBP.

- 129 Je tedy možné, že společný postoj nebo společná akce přijaté na základě SZBP od Společenství vyžadují opatření v podobě hospodářských a finančních sankcí jdoucích nad rámec sankcí výslovně stanovených články 60 a 301 ES, které spočívají v přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb.
- 130 V takovém případě umožňuje použití společného právního základu článků 60, 301 a 308 ES dosáhnout v oblasti hospodářských a finančních sankcí cíle sledovaného v rámci SZBP Unie a jejími členskými státy, jak je vyjádřen ve společném postoji nebo společné akci, bez ohledu na to, že Společenství nebyla výslovně přiznána pravomoc ukládat hospodářské a finanční sankce týkající se jednotlivců nebo subjektů, které nemají žádný dostatečný vztah k určité třetí zemi.
- 131 V projednávaném případě boj proti mezinárodnímu terorismu a jeho financování nepochybně náleží k cílům Unie v rámci SZBP, jak jsou definovány v článku 11 EU, i když se tento boj netýká konkrétně třetích zemí nebo jejich vůdců.
- 132 Kromě toho je nesporné, že společný postoj 2002/402 byl přijat Radou jednomyslně v rámci tohoto boje a že stanoví uložení hospodářských a finančních sankcí ze strany Společenství jednotlivcům podezřelým z toho, že se podílejí na financování mezinárodního terorismu, bez dalšího prokazování jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země.
- 133 V tomto kontextu je použití článku 308 ES, k doplnění pravomocí ukládat hospodářské a finanční sankce svěřených Společenství články 60 a 301 ES, odůvodněno úvahou, že v současném světě již nelze považovat státy za jediný zdroj hrozeb mezinárodnímu míru a bezpečnosti. Stejně jako mezinárodnímu společenství

ani Unii a jejímu pilíři Společenství nelze bránit v tom, aby se přizpůsobily těmto novým hrozbám ukládáním hospodářských a finančních sankcí nejen třetím zemím, ale rovněž osobám, skupinám, podnikům nebo subjektům s nimi spojeným, které vyvíjejí mezinárodní teroristickou činnost nebo jinak narušují mezinárodní mír a bezpečnost.

- 134 Zdá se tedy, že Rada použitím doplňujícího právního základu článku 308 ES v projednávaném případě nerozšířila oblast pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako celku a zejména z těch ustanovení, která vymezují poslání a činnosti Společenství.
- 135 Orgány a Spojené království tedy právem tvrdí, že Rada byla příslušná k přijetí napadeného nařízení, které ve Společenství provádí hospodářské a finanční sankce stanovené společným postojem 2002/402 na společném základě článků 60, 301 a 308 ES.

3. Ke třem žalobním důvodům vycházejícím z porušení základních práv žalobce

Argumenty účastníků řízení

- 136 Žalobce v části své argumentace týkající se skutkového stavu prohlašuje, že je podnikatelem činným na mezinárodní úrovni, státním příslušníkem Saudské Arábie, který má důležité finanční zájmy v Evropské unii. Od vstupu nařízení č. 2062/2001 a poté napadeného nařízení v platnost jsou jeho prostředky a aktiva v Evropské unii zmrazeny a nemůže vykonávat svou podnikatelskou činnost. Jeho zařazení do

seznamu v příloze I napadeného nařízení mimoto poškodilo jeho osobní a profesní pověst. Žalobce se považuje za oběť závažného justičního omylu a tvrdí, že nikdy nebyl zapojen do teroristických činností ani do žádné formy financování takových činností, ať už v souvislosti s Usámou bin Ládinem a organizací Al-Kajdá nebo jinak.

137 Žalobce dodává, že se na něj vztahují rovněž vnitrostátní opatření nařizující zmrazení jeho prostředků ve Spojeném království, Spojených státech a Švýcarsku, přičemž legalitu všech těchto opatření napadl soudně. Konkrétně podal žalobu na neplatnost (judicial review) proti zmrazení jeho prostředků nařízenému britským ministerstvem financí. Při předběžném jednání konaném v rámci tohoto řízení soudce, který věc projednává, rozhodl, že žalobní důvod vycházející z protiprávnosti tohoto opatření zjevně nepostrádá zcela základ ve vnitrostátním právu. Vláda Spojeného království nicméně tvrdila, že z důvodu přímého účinku práva Společenství nemá řízení zahájené žalobcem na vnitrostátní úrovni význam, ledaže by byl úspěšný rovněž, pokud jde o napadené nařízení. Žalobce se kromě toho domnívá, že informace, na základě které byl zapsán do seznamu Výboru pro sankce, je stejná jako informace sdělená vládou Spojeného království v rámci výše uvedeného vnitrostátního řízení.

138 V části své argumentace týkající se právních otázek žalobce úvodem zdůrazňuje, že podle judikatury (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise, 4/73, Recueil, s. 491, bod 13) jsou základní práva uznaná a zaručená ústavami členských států a zejména práva zakotvená v EÚLP nedílnou součástí právního řádu Společenství.

139 Na podporu svých návrhů se poté dovolává tří důvodů na zrušení vycházejících zaprvé z porušení práva být vyslechnut, zadruhé z porušení základního práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality a zatřetí z porušení práva na účinný soudní přezkum.

- 140 Podle žalobce rezoluce Rady bezpečnosti, kterých se dovolává Rada a Komise, nesvěřují těmto orgánům pravomoc zasahovat do těchto základních práv bez toho, aby takový zásah odůvodnily u Soudu předložením nezbytných důkazů. Evropská unie jakožto právní řád nezávislý na Spojených národech a řídící se vlastními právními pravidly musí odůvodnit opatření, která přijímá, odkazem na své vlastní pravomoci a povinnosti, které má vůči jednotlivcům, na které se tento právní řád vztahuje.
- 141 Co se týče konkrétněji tvrzeného porušení práva být vyslechnut, žalobce uznává, že původní opatření zmrazení jeho aktiv ze své povahy nesmělo být oznámeno před svým provedením.
- 142 Nárokuje si však právo být vyslechnut Radou a Komisí za účelem dosáhnout odstranění svého jména ze seznamu osob a subjektů, na které se vztahují sankce, na základě obecné právní zásady Společenství, podle níž adresáti rozhodnutí veřejných orgánů, která se výrazně dotýkají jejich zájmů, musí dostat možnost vyjádřit efektivně své stanovisko (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 1974, *Transocean Marine Paint v. Komise*, 17/74, Recueil, s. 1063, bod 15). Žalobce připomíná, že dodržování práv obhajoby, jakožto základní zásady, musí být zajištěno ve všech řízeních, která se mohou dotýčné osoby dotknout a mít pro ni nepříznivé důsledky (rozsudky Soudního dvora ze dne 17. října 1989, *Dow Benelux v. Komise*, 85/87, Recueil, s. 3137, a ze dne 27. června 1991, *Al-Jubail Fertilizer a Saudi Arabian Fertilizer v. Rada*, C-49/88, Recueil, s. I-3187).
- 143 V projednávaném případě napadené nařízení jasně porušuje tyto základní zásady, jelikož umožňuje Radě zmrazit na neurčito prostředky žalobce, aniž by mu poskytlo možnost být vyslechnut ohledně reality a relevance tvrzených skutečností a okolností a ohledně důkazních materiálů použitých proti němu.

- 144 Co se týče konkrétněji tvrzeného porušení základního práva na ochranu vlastnictví, jak je zaručeno článkem 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP a obecnými právními zásadami Společenství, jakož i tvrzeného porušení zásady proporcionality, žalobce poukazuje na to, že napadené nařízení umožňuje zmrazení jeho prostředků na základě pouhého zařazení jeho jména do seznamu vypracovaného Výborem pro sankce, aniž by orgány Společenství mohly jakkoliv posoudit dostupné důkazy a úvahy, které mohou takové opatření odůvodnit, a aniž by došlo ke zvážení dotčených zájmů.
- 145 Ve své replice žalobce zdůrazňuje, že orgány, jak samy přiznaly, nepřistoupily k žádnému zvážení zájmů a nepřezkoumaly důkazy proti němu. Mimoto nepředložily Soudu žádný důkaz prokazující, že kdyby k takovému zvážení došlo, zmrazení prostředků žalobce by bylo odůvodněné. Za těchto okolností nemá Soud možnost rozhodnout, zda napadené rozhodnutí odůvodňuje drastická opatření přijatá vůči majetku žalobce.
- 146 Co se týče konkrétněji tvrzeného porušení práva na účinný soudní přezkum, žalobce připomíná, že v rozsudku ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651, bod 18), Soudní dvůr uznal, že toto právo představuje obecnou právní zásadu Společenství.
- 147 V projednávaném případě napadené nařízení v rozporu s touto obecnou zásadou nestanoví žádnou možnost takového přezkumu, zejména přezkumu důkazů použitých proti žalobci.
- 148 Žalobce dodává, že kdyby takový přezkum existoval, byl by schopen prokázat, že důkazy použité proti němu nejsou podložené.

- 149 Kromě toho, odpovídaje na argument Komise, že se na něj vztahují prostá administrativní opatření, a nikoliv trestní sankce nebo konfiskace majetku, u nichž by si mohl nárokovat ochranu podle článku 6 EÚLP, žalobce zdůrazňuje, že byl obviněn z nejzávažnější formy trestné činnosti, a sice zapojení do teroristické organizace odpovědné za atentáty z 11. září 2001, že jeho pověst byla zničena a že jeho majetek byl zmrazen bez omezení doby trvání nebo výše, a to vše za okolností, kdy zaprvé Rada nepřezkoumala důkazy proti němu předložené; zadruhé Rada nemá v úmyslu umožnit mu zpochybnit zmrazení jeho majetku a nemá možnost tak učinit a zatřetí Rada uplatňuje, že Soud nemůže přijmout opatření k ověření toho, zda rozhodnutí zmrazit jeho majetek bylo správné.
- 150 Podle žalobce se orgány Společenství nemohou zbavit své odpovědnosti dodržovat základní práva tím, že se schovají za rozhodnutí přijatá Radou bezpečnosti, zvláště když tato rozhodnutí sama nedodržují práva obhajoby. Vzhledem k tomu, že se jedná o nařízení Společenství, žalobce tvrdí, že má právo využít soudního přezkumu v rámci Společenství. Skutečnost, že Rada tvrdí, že v této oblasti nemá žádnou posuzovací pravomoc a je povinna jednat podle pokynů OSN, prokazuje právě vadu, kterou je stíženo napadené nařízení.
- 151 Ve své replice žalobce dodává, že se snažil navázat kontakt přímo s Výborem pro sankce, aby dosáhl vyškrtnutí svého jména z dotčeného seznamu. Bylo mu odpovězeno, že připomínky ze strany jednotlivců se nepřijímají a že stížnosti týkající se sankcí přijatých na vnitrostátní úrovni musí být adresovány příslušnému soudu. Požádal tedy saúdské ministerstvo zahraničí, aby mu pomohlo uplatnit jeho práva před Výborem pro sankce. Mimoto žalobce podnikl kroky ve Spojených státech k uplatnění svých zájmů u Office of Foreign Assets Control (OFAC). Orgány mu tedy nemohou vytýkat, že by nepřijal veškerá myslitelná opatření k tomu, aby dosáhl uvolnění svého majetku.

- 152 Konečně argument, že žalobce mohl zahájit toto řízení, není právoplatný, jestliže Soud nemá možnost přezkoumat opodstatněnost žaloby. Aby Soud splnil požadavky účinného soudního přezkumu, musí buď přezkoumat opodstatněnost důkazů jemu předložených, anebo napadené nařízení odmítnout z důvodu, že neposkytuje právní základ k takovému přezkumu.
- 153 Rada a Komise, které odkazují zejména na čl. 24 odst. 1, na články 25 a 41, na čl. 48 odst. 2 a na článek 103 Charty Spojených národů, uplatňují zaprvé, že stejně jako členské státy OSN i Společenství je na základě mezinárodního práva povinno provést v oblastech svých pravomocí rezoluce Rady bezpečnosti, především rezoluce přijaté v rámci kapitoly VII Charty Spojených národů; zadruhé, že pravomoc orgánů Společenství v této oblasti je přesně stanovená a že tyto orgány nemají žádnou samostatnou diskreční pravomoc ani žádný prostor pro uvážení; zatřetí, že tudíž nemohou změnit obsah těchto rezolucí ani zavést mechanismy, které by mohly vést ke změně jejich obsahu, a začtvrté, že jakákoliv jiná mezinárodní dohoda nebo pravidlo vnitrostátního práva, které by mohly být překážkou tohoto provedení, nemohou být použity.
- 154 V tomto ohledu Rada a Komise poukazují na to, že napadené nařízení provádí do právního řádu Společenství rezoluce 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002) Rady bezpečnosti, přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, nejprve proti režimu afghánského Talibanu a později jako odpověď na teroristické činnosti spojené s atentáty z 11. září 2001 v New York City a ve Washingtonu, D.C. (Spojené státy). Přesněji řečeno, poté, co dne 17. října 2001 bylo jméno žalobce doplněno na seznam vypracovaný Výborem pro sankce, nařízení č. 2062/2001 změnilo seznam osob, jejichž prostředky byly zmrazeny z důvodu jejich vazeb s Talibanem, Usámou bin Ládinem a sítí Al-Kájdá, tak, že v souladu s článkem 10 nařízení č. 467/2001 do něj doplnilo jméno žalobce.

- 155 Cílem orgánů Společenství tak bylo splnit povinnosti, které pro členské státy Společenství vyplývají z článku 25 Charty Spojených národů, tím, že v souladu s příslušnými postupy převzaly automaticky do právního řádu Společenství seznamy jednotlivců a subjektů vypracované Radou bezpečnosti nebo Výborem pro sankce.
- 156 V tomto ohledu Rada a Komise zdůrazňují, že členské státy Společenství jako členové Spojených národů souhlasily, že budou uplatňovat bez výhrad rozhodnutí přijatá jejich jménem Radou bezpečnosti ve vyšším zájmu zachování mezinárodního míru a bezpečnosti (viz čl. 24 odst. 1 a článek 25 Charty Spojených národů). Závazky, které vyplývají pro člena OSN z kapitoly VII Charty Spojených národů, mají přednost před veškerými jinými mezinárodními závazky, které se na něj mohou vztahovat. Článek 103 Charty tak umožňuje nepoužít jakékoliv jiné ustanovení mezinárodního smluvního nebo zvykového práva za účelem provedení rezolucí Rady bezpečnosti, vytvářeje tak „účinek legality“.
- 157 Podle orgánů nemůže být nadto vnitrostátní právo překážkou prováděcích opatření přijatých na základě Charty Spojených národů. Kdyby měl člen OSN možnost měnit obsah rezolucí Rady bezpečnosti, nebylo by možné zachovat jednotnost jejich uplatňování, která je nezbytná k zajištění jejich účinnosti.
- 158 Ačkoliv Společenství samo o sobě není členem OSN, je povinno jednat v oblastech svých pravomocí tak, aby splnilo povinnosti, které vyplývají pro jeho členské státy z toho, že jsou členy Spojených národů. V tomto ohledu Komise poukazuje na to, že při výkonu pravomocí Společenství musí být dodržováno mezinárodní právo (rozsudky Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, Recueil, s. I-6019, bod 9, a ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, Recueil, s. I-3655, bod 45). Rada a Komise se dovolávají rovněž rozsudku Soudu ze dne 28. dubna 1998, Dorsch Consult v. Rada a Komise (T-184/95, Recueil, s. II-667).

Třebaže se tento rozsudek týkal institutu obchodního embarga, tedy opatření společné obchodní politiky, které spadá na základě článku 133 ES do výlučné pravomoci Společenství, Rada a Komise se domnívají, že zásada, kterou stanoví, platí rovněž, pokud jde o omezení pohybu kapitálu a plateb přijatá, jako v projednávaném případě, na základě článků 60 a 301 ES.

- 159 Rada toto tvrzení zobecňuje, uplatňujíc, že pokud Společenství jedná za účelem splnění povinností, které vyplývají jeho členským státům z toho, že jsou členy OSN, ať už proto, že na něj členské státy převedly nezbytné pravomoci nebo proto, že se domnívají, že zásah Společenství je vhodný z hlediska politického, je pro praktické účely namísto mít za to, že Společenství je s ohledem na čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů v témže postavení jako členové OSN.
- 160 Společenství tedy podle Rady a Komise nemělo možnost vyřadit některé jednotlivce ze seznamu vypracovaného Výborem pro sankce, předem je informovat nebo, pokud k tomu nedošlo, povolit obnovu řízení, po jehož skončení by mohly být některé osoby z tohoto seznamu vyřazeny, ledaže by porušilo své mezinárodní závazky a mezinárodní závazky svých členských států. Podle stanoviska Rady by to bylo nadto v rozporu s povinností loajální spolupráce mezi členskými státy a Společenstvím, vyjádřené v článku 10 ES.
- 161 Rada dodává, že i kdyby mělo být napadené nařízení považováno za zasahující do základních práv žalobce, okolnosti, za kterých bylo přijato, vylučují s ohledem na čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů jakékoliv protiprávní jednání z její strany. Podle tohoto orgánu, když Společenství přijme opatření k účelům odpovídajícím přáním jeho členských států splnit jejich povinnosti podle Charty Spojených národů, nutně se na něj vztahuje ochrana poskytovaná Chartou a především „účinkem legality“. Rada se domnívá, že tento účinek platí i s ohledem na základní práva, která, jak to stanoví příslušné mezinárodní právní nástroje, mohou být v případě naléhavosti dočasně pozastavena.

- 162 Rada má v každém případě za to, že pravomoc Soudu v projednávané věci musí být omezena na přezkoumání otázky, zda se orgány dopustily zjevného pochybení při provádění povinností uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti 1390 (2002). Jakýkoliv výkon pravomoci překračující tento rámec, který by se rovnal nepřímému a selektivnímu soudnímu přezkumu závazných opatření přijatých Radou bezpečnosti v rámci její úlohy udržovat mezinárodní mír a bezpečnost, by způsobil výrazné narušení mezinárodních vztahů Společenství a jeho členských států, byl by zpochybnitelný s ohledem na článek 10 ES a mohl by podryt jeden ze základů mezinárodního řádu, který členské státy zavedly po roce 1945. Rada má za to, že opatření takové povahy nemohou být zpochybnována na vnitrostátní nebo regionální úrovni, ale pouze před samotnou Radou bezpečnosti.
- 163 Komise se také domnívá, že jakékoliv rozhodnutí zrušit nebo změnit seznam, jak byl přijat Radou bezpečnosti, by mohlo vážně narušit mezinárodní vztahy Společenství a jeho členských států. Taková situace by vedla k tomu, že by Společenství nesplnilo svou obecnou povinnost dodržovat mezinárodní právo a členské státy by nesplnily své zvláštní povinnosti vyplývající z Charty Spojených národů. Taková situace by znamenala rovněž zásah do jednotného uplatňování rozhodnutí Rady bezpečnosti, což je podmínka *sine qua non* jejich účinnosti. Komise poukazuje ještě na to, že zásada mezinárodní zdvořilosti vyžaduje, aby Společenství tato opatření provedlo, jelikož jejich cílem je chránit všechny státy proti teroristickým útokům.
- 164 To vylučuje přezkum slučitelnosti napadeného nařízení s právy dovolávanými žalobcem ze strany Soudu. I v případě, kdy by tato práva byla porušena – *quod non* – Společenství by bylo povinno provést rezoluce Rady bezpečnosti, a kdyby se zdrželo jednání, musely by jednat členské státy.

- 165 Podpůrně, pro případ, že se Soud rozhodne přistoupit k úplnému přezkumu opodstatněnosti tří důvodů na zrušení dovolávaných žalobcem, Rada a Komise uplatňují, že napadené nařízení nezasahuje do základních práv a svobod, jejichž porušení je tvrzeno.
- 166 Zaprvé, napadené nařízení nezasahuje do práva žalobce být vyslechnut.
- 167 V projednávaném případě totiž orgány Společenství neměly žádnou pravomoc k šetření, žádný prostor k posouzení, pokud jde o skutkové okolnosti, a žádnou volnost politického posouzení. Byly pouze povinny provést opatření přijatá Radou bezpečnosti za účelem zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti, aniž by byly oprávněny doplnit přezkumný mechanismus těchto opatření. Rada a Komise se tedy domnívají, že právo být vyslechnut, které jednoznačně platí v rámci správních řízení, není použitelné za takových okolností, jako v projednávaném případě.
- 168 Zadruhé, opatření provedená napadeným nařízením nezasahují ani do zásady proporcionality, ani do základního práva žalobce na ochranu jeho vlastnictví, jelikož toto právo nepoživá absolutní ochrany a jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných obecným zájmem.
- 169 V projednávaném případě nemůže být obecný zájem, který má Společenství a jeho členské státy na dodržování povinností uložených Radou bezpečnosti, tak aby prostředky jednotlivců nemohly být využívány k podpoře terorismu, jasnější. Opatření přijatá Společenstvím, která se omezují na provedení závazných rozhodnutí Rady bezpečnosti, byla diktována významem tohoto cíle a nezaložila

nespravedlivou rovnováhu mezi požadavky vyplývajícími z obecného zájmu a požadavky spojenými s ochranou základních práv jednotlivců. Za těchto podmínek má Komise za to, že dotčená opatření nelze považovat za nevhodná nebo nepřiměřená, i když jsou vůči žalobci přísná.

- 170 Jelikož se zdá, že žalobce ve skutečnosti vytýká orgánům Společenství to, že nestanovily jakýkoli přezkumný mechanismus, Komise připomíná, že tyto orgány pouze zajistily provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti, aniž by je mohly změnit.
- 171 Jelikož žalobce tvrdí, že prostředky použité k dosažení cílů jsou nepřiměřené, Komise poukazuje na to, že tuto výtku lze vznášet pouze vůči rozhodnutím Rady bezpečnosti.
- 172 Zatřetí, pokud jde o právo na účinný soudní přezkum, Rada a Komise především uplatňují, že žalobce mohl podat k Soudu projednávanou žalobu na základě článku 230 ES.
- 173 Podle Rady je otázka, jaký rozsah soudního přezkumu je odůvodněný nebo vhodný v projednávaném případě, odlišnou otázkou, o které bude muset rozhodnout Soud.
- 174 V tomto ohledu Rada uplatňuje, že pokud Společenství jedná, aniž by vykonávalo jakoukoliv diskreční pravomoc, na základě rozhodnutí přijatého orgánem, kterému mezinárodní společenství svěřilo značné pravomoci za účelem ochrany mezi-

národního míru a bezpečnosti, úplný soudní přezkum by mohl podrýt systém OSN, jak byl ustaven v roce 1945, mohl by vážně zasáhnout do mezinárodních vztahů Společenství a členských států a dostal by se do rozporu s povinností Společenství dodržovat mezinárodní právo.

- 175 Rada a Komise rovněž upozorňují na to, že žalobce, v případě potřeby zastoupený Saúdskou Arábií, se může se svým stanoviskem obrátit na Radu bezpečnosti nebo na Výbor pro sankce, a to buď přímo, anebo prostřednictvím služeb ministerstva financí Spojeného království. OSN jakožto mezivládní organizace sice nebude přezkoumávat důvody žalobce jako jednotlivce. Nemůže nicméně ponechat bez povšimnutí názor svých členů. Jestliže jsou tedy saúdské orgány přesvědčeny o nevině žalobce, není žádný důvod k tomu, aby nemohly být učiněny kroky k přezkoumání jeho zařazení na seznam Výboru pro sankce. Žalobce neposkytl informace o výsledku svých kroků u tohoto orgánu ani o stanovisku, které mohl vyjádřit, třebaže některé osoby uvedené na seznamu Výboru pro sankce tak byly schopny učinit.

Závěry Soudu

Úvodní poznámky

- 176 Soud se může efektivně vyjádřit k žalobním důvodům vycházejícím z porušení základních práv žalobce, pouze spadají-li do jeho soudního přezkumu a mohou-li, za předpokladu, že jsou opodstatněné, způsobit zrušení napadeného nařízení.

- 177 V projednávané věci však orgány i Spojené království v podstatě tvrdí, že žádná z těchto dvou podmínek není splněna z důvodu přednosti závazků Společenství a jeho členských států na základě Charty Spojených národů před jakýmkoliv jiným závazkem mezinárodního práva, práva Společenství nebo vnitrostátního práva. Přezkum argumentů těchto účastníků řízení se tak zdá být předpokladem jakéhokoliv projednání argumentů žalobce.
- 178 V tomto ohledu Soud považuje za vhodné přezkoumat nejprve propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství, jakož i rozsah, v němž jsou pravomoci Společenství a jeho členských států vázány rezolucemi Rady bezpečnosti přijatými na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.
- 179 Tento přezkum totiž určí rozsah přezkumu legality, zejména s ohledem na základní práva, který Soudu přísluší vykonávat, pokud jde o akty Společenství provádějící takové rezoluce, k němuž bude přistoupeno v druhé řadě.
- 180 Konečně zatřetí, pokud bude zjištěno, že tvrzená porušení základních práv žalobce spadají do jeho soudního přezkumu a že mohou způsobit zrušení napadeného nařízení, Soud se k těmto porušením vyjádří.

K propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství

- 181 Je nutné konstatovat, že z hlediska mezinárodního práva mají závazky členských států OSN na základě Charty Spojených národů nepopíratelně přednost před

jakýmkoliv jiným závazkem vnitrostátního práva nebo mezinárodního smluvního práva včetně závazků na základě EÚLP pro ty z nich, které jsou členy Rady Evropy, a závazků na základě Smlouvy o ES pro ty z nich, které jsou rovněž členy Společenství.

- 182 Pokud jde zaprvé o vztah mezi Chartou Spojených národů a vnitrostátním právem členských států OSN, toto pravidlo přednosti vyplývá ze zásad mezinárodního zvykového práva. Podle článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, uzavřené ve Vídni dne 23. května 1969, která tyto zásady kodifikuje (a jejíž článek 5 stanoví, že se vztahuje „na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci“), se smluvní strana nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.
- 183 Pokud jde zadruhé o vztahy mezi Chartou Spojených národů a mezinárodním smluvním právem, je toto pravidlo přednosti zakotveno výslovně v článku 103 uvedené Charty, podle nějž „[j]estliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této charty a jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, mají vrch závazky podle této charty“. V souladu s článkem 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, a na rozdíl od pravidel běžně uplatňovaných v případě následných smluv, toto pravidlo platí vůči smlouvám jak dřívějším, tak pozdějším ve vztahu k Chartě Spojených národů. Podle Mezinárodního soudního dvora veškeré regionální, dvoustranné a dokonce mnohostranné dohody, které smluvní strany mohou uzavřít, podléhají vždy ustanovením článku 103 Charty Spojených národů [rozsudek ze dne 26. listopadu 1984, Vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui a proti ní (Nikaragua v. Spojené státy americké), Sběrka MSD 1984, s. 392, bod 107].
- 184 Tato přednost se vztahuje i na rozhodnutí obsažená v rezoluci Rady bezpečnosti, v souladu s článkem 25 Charty Spojených národů, podle nějž jsou členové OSN povinni přijmout a provést rozhodnutí Rady bezpečnosti. Podle Mezinárodního

soudního dvora mají podle článku 103 Charty závazky smluvních stran v tomto ohledu přednost před jejich závazky podle kterékoliv jiné mezinárodní dohody [usnesení ze dne 14. dubna 1992 (předběžná opatření), Otázky výkladu a uplatnění Montrealské úmluvy z roku 1971 vyplývající z leteckého neštěstí v Lockerbie (Libyjská arabská džamáhírije v. Spojené státy americké), Sbírka MSD 1992, s. 16, bod 42, a usnesení ze dne 14. dubna 1992 (předběžná opatření), Otázky výkladu a uplatnění Montrealské dohody z roku 1971 vyplývající z leteckého neštěstí v Lockerbie (Libyjská arabská džamáhírije v. Spojené království), Sbírka MSD 1992, s. 113, bod 39].

185 Pokud jde konkrétněji o vztahy mezi povinnostmi členských států Společenství podle Charty Spojených národů a jejich povinnostmi podle práva Společenství, je třeba dodat, že podle čl. 307 prvního pododstavce ES „[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 touto smlouvou dotčeny“.

186 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je účelem tohoto ustanovení upřesnit v souladu se zásadami mezinárodního práva, že uplatňování Smlouvy o ES se nedotýká závazku dotyčného členského státu dodržovat práva třetích zemí vyplývající z dřívější dohody a plnit své příslušné povinnosti (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 1995, *Evans Medical a Macfarlan Smith*, C-324/93, Recueil, s. I-563, bod 27; viz také rozsudky Soudního dvora ze dne 27. února 1962, *Komise v. Itálie*, 10/61, Recueil, s. 1; ze dne 2. srpna 1993, *Levy*, C-158/91, Recueil, s. I-4287, a ze dne 14. ledna 1997, *Centro-Com*, C-124/95, Recueil, s. I-81, bod 56).

187 Pět z šesti signatářských států Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, podepsané v Římě dne 25. března 1957, bylo ke dni 1. ledna 1958 již členy OSN. Pokud jde o Spolkovou republiku Německo, i když je pravdou, že byla formálně uznána za člena OSN až dne 18. září 1973, její závazek dodržovat povinnosti vyplývající z Charty Spojených národů rovněž předcházal datu 1. ledna

1958, jak to vyplývá zejména ze závěrečného aktu konference, která se konala v Londýně od 28. září do 3. října 1954 (nazývaná konference „devíti mocností“), a z Pařížských dohod ze dne 23. října 1954. Kromě toho všechny státy, které přistoupily ke Společenství později, byly členy OSN před svým přistoupením.

188 Článek 224 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (nyní článek 297 ES) byl nadto do této smlouvy vložen speciálně za účelem dodržování výše vymezeného pravidla přednosti. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy vzájemně konzultují společné kroky, které mají zabránit tomu, aby fungování společného trhu bylo dotčeno opatřeními, která by byl některý členský stát nucen učinit [...] aby dostál závazkům, jež přijal za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti“.

189 Rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů jsou tak závazné pro všechny členské státy Společenství, které tudíž v tomto postavení musí přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich provedení (stanoviska generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Soudního dvora ze dne 30. července 1996, *Bosphorus*, C-84/95, Recueil, s. I-3953, I-3956, bod 2, a k rozsudku Soudního dvora ze dne 27. února 1997, *Ebony Maritime a Loten Navigation*, C-177/95, Recueil, s. I-1111, I-1115, bod 27).

190 Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že jak na základě pravidel obecného mezinárodního práva, tak na základě zvláštních ustanovení Smlouvy mají členské státy možnost, a dokonce povinnost, nepoužít jakékoliv ustanovení práva Společenství, ať jde o ustanovení primárního práva nebo obecnou zásadu tohoto práva, které by bránilo řádnému výkonu jejich povinností podle Charty Spojených národů.

- 191 V rozsudku Centro-Com, bod 186 výše, tak Soudní dvůr výslovně rozhodl, že vnitrostátní opatření odporující článku 113 Smlouvy o ES mohou být odůvodněna s ohledem na článek 234 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 307 ES), pokud se jeví jako nezbytná k zajištění toho, aby dotyčný členský stát splnil své povinnosti podle Charty Spojených národů a rezoluce Rady bezpečnosti.
- 192 Naproti tomu z judikatury (viz rozsudek Dorsch Consult v. Rada a Komise, bod 158 výše, bod 74) vyplývá, že Společenství jako takové není na rozdíl od svých členských států přímo vázáno Chartou Spojených národů, a že tedy není povinno, na základě povinnosti vyplývající z obecného mezinárodního práva veřejného, přijmout a provést rezoluce Rady bezpečnosti podle článku 25 uvedené Charty. Důvodem toho je, že Společenství není ani členem OSN, ani adresátem rezolucí Rady bezpečnosti, a ani nástupcem do práv a povinností svých členských států ve smyslu mezinárodního práva veřejného.
- 193 Je tedy třeba mít za to, že Společenství je na základě samotné smlouvy o svém založení vázáno povinnostmi vyplývajícími z Charty Spojených národů stejně, jako jsou jimi vázány jeho členské státy.
- 194 V tomto ohledu je nesporné, že v okamžiku uzavření Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství byly členské státy vázány svými závazky podle Charty Spojených národů.
- 195 Aktem přijatým mezi sebou nemohly přenést na Společenství více pravomocí, než samy měly, ani se zprostit stávajících povinností vůči třetím zemím podle uvedené Charty (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další, 21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219, dále jen „rozsudek International Fruit“, bod 11).

- 196 Naopak, jejich vůle dodržovat závazky podle této Charty vyplývá z ustanovení samotné Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství a byla vyjádřena zejména v jejím článku 224 a čl. 234 prvním pododstavci (viz obdobně rozsudek International Fruit, body 12 a 13, a stanovisko generálního advokáta H. Mayrase k tomuto rozsudku, Recueil, s. 1231 až 1237).
- 197 Třebaže toto posledně uvedené ustanovení zmiňuje pouze povinnosti členských států, znamená zároveň povinnost orgánů Společenství nebránit plnění závazků členských států podle uvedené Charty (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 1980, Burgoa, 812/79, Recueil, s. 2787, bod 9).
- 198 Je třeba rovněž zdůraznit, že jelikož pravomoci nezbytné k provedení závazků členských států podle Charty Spojených národů byly převedeny na Společenství, členské státy se podle mezinárodního práva veřejného zavázaly, že tyto pravomoci bude za uvedeným účelem vykonávat samotné Společenství.
- 199 V tomto kontextu je namístě připomenout jednak že podle čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů jsou rozhodnutí Rady bezpečnosti prováděna členy Spojených národů „přímo i svou akcí v příslušných mezinárodních orgánech, jejichž jsou členy“, a jednak že podle judikatury (rozsudky Poulsen a Diva Navigation, bod 158 výše, bod 9, a Racke, bod 158 výše, bod 45; viz rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 22) musí být při výkonu pravomocí Společenství dodržováno mezinárodní právo, a právo Společenství tedy musí být vykládáno, a jeho působnost vymezena, ve světle relevantních pravidel mezinárodního práva.
- 200 Členské státy tím, že svěřily tyto pravomoci Společenství, tedy projevíly svou vůli, aby povinnosti, které na sebe převzaly podle Charty Spojených národů, zavazovaly i Společenství (viz obdobně rozsudek International Fruit, bod 15).

- 201 Od vstupu Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v platnost byl přesun pravomocí, ke kterému došlo ve vztazích mezi členskými státy a Společenstvím, konkretizován různými způsoby v rámci provádění jejich závazků podle Charty Spojených národů (viz obdobně rozsudek *International Fruit*, bod 16).
- 202 Takto byl Smlouvou o Evropské unii vložen do Smlouvy o ES zejména článek 228a (nyní článek 301 ES) s cílem poskytnout zvláštní základ hospodářským sankcím, jejichž přijetí vůči třetím zemím může být od Společenství, majícího jako jediné pravomoc v oblasti společné obchodní politiky, vyžadováno z politických důvodů vymezených jeho členskými státy v rámci SZBP, nejčastěji na základě rezoluce Rady bezpečnosti ukládající jim přijetí takových sankcí.
- 203 Zdá se tedy, že v celém rozsahu, v němž Společenství na základě Smlouvy o ES převzalo pravomoci předtím vykonávané členskými státy v oblasti uplatňování Charty Spojených národů, jsou ustanovení této Charty závazná pro Společenství [viz obdobně pokud jde o otázku, zda je Společenství vázáno Všeobecnou dohodou o clech a obchodu (GATT) z roku 1947, rozsudek *International Fruit*, bod 18; viz rovněž, v tom, že uznává, že Společenství vykonává přesně stanovenou pravomoc, když uplatňuje opatření obchodního embarga nařízené rezolucí Rady bezpečnosti, rozsudek *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, bod 158 výše, bod 74].
- 204 Na závěr této úvahy je namístě mít za to jednak, že Společenství nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro jeho členské státy z Charty Spojených národů ani bránit jejich plnění, a jednak, že je povinno, na základě samotné Smlouvy, kterou bylo založeno, přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnilo svým členským státům tyto povinnosti splnit.

- 205 V projednávaném případě Rada ve společném postoji 2002/402, přijatém na základě ustanovení hlavy V Smlouvy o EU, přitom konstatovala, že k provedení některých omezujících opatření proti Usámu bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, v souladu s rezolucemi Rady bezpečnosti 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002), je nezbytná akce Společenství v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny Smlouvou o ES.
- 206 Společenství tato opatření provedlo přijetím napadeného nařízení. Jak již bylo rozhodnuto v bodě 135 výše, mělo pravomoc přijmout tento akt na základě článků 60, 301 a 308 ES.
- 207 Je tedy třeba uznat opodstatněnost argumentů předložených orgány, jak jsou shrnuty v bodě 153 výše, s tou výhradou, že Společenství bylo povinno provést příslušné rezoluce Rady bezpečnosti v oblasti svých pravomocí nikoliv na základě obecného mezinárodního práva, jak to tvrdí tito účastníci řízení, ale na základě samotné Smlouvy o ES.
- 208 Naproti tomu argumenty žalobce založené na úvaze, že právní řád Společenství je právní řád nezávislý na Spojených národech, který se řídí vlastními právními pravidly, musí být odmítnuty.

K rozsahu přezkumu legality, který má Soud provést

- 209 Úvodem je namístě připomenout, že Evropské společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, jakou je Smlouva, a že tato Smlouva

zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů (rozsudky Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23; ze dne 22. října 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Recueil, s. 4199, bod 16, a ze dne 23. března 1993, *Weber v. Parlament*, C-314/91, Recueil, s. I-1093, bod 8; rozsudek Soudu ze dne 2. října 2001, *Martinez a další v. Parlament*, T-222/99, T-327/99 a T-329/99, Recueil, s. II-2823, bod 48; viz rovněž posudek Soudního dvora 1/91 ze dne 14. prosince 1991, Recueil, s. I-6079, bod 21).

- 210 Jak již Soudní dvůr opakovaně rozhodl (rozsudek *Johnston*, bod 146 výše, bod 18; viz rovněž rozsudky Soudního dvora ze dne 3. prosince 1992, *Oleifici Borelli v. Komise*, C-97/91, Recueil, s. I-6313, bod 14; ze dne 11. ledna 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, Recueil, s. I-207, bod 46; ze dne 27. listopadu 2001, *Komise v. Rakousko*, C-424/99, Recueil, s. I-9285, bod 45, a ze dne 25. července 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39), „[s]oudní přezkum [...] je vyjádřením obecné právní zásady, která je základem ústavních tradic společných členským státům [...] a která] byla rovněž zakotvena v člancích 6 a 13 [EÚLP]“.
- 211 V projednávaném případě tato zásada nachází své vyjádření v právu, které žalobci přiznává čl. 230 čtvrtý pododstavec ES, a to předložit Soudu k přezkumu legalitu napadeného nařízení, dotýká-li se jej toto nařízení bezprostředně a osobně, a dovolávat se na podporu své žaloby jakéhokoliv důvodu vycházejícího z nedostatku příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o ES nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění, nebo zneužití pravomoci.
- 212 V projednávané věci nicméně vyvstává otázka, zda existují strukturální meze soudního přezkumu, který má Soud provést u tohoto nařízení, stanovené obecným mezinárodním právem nebo samotnou Smlouvou o ES.

- 213 Je totiž namístě připomenout, že napadené nařízení, přijaté s ohledem na společný postoj 2002/402, představuje provedení, na úrovni Společenství, povinnosti uložené jeho členskými státy, jakožto členům OSN, zavést, případně i prostřednictvím aktu Společenství, sankce proti Usámu bin Ládínovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, jež byly stanoveny a následně zesíleny několika rezolucemi Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. Odůvodnění tohoto nařízení odkazuje výslovně na rezoluce 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002).
- 214 V tomto kontextu orgány jednaly, jak to právem samy uplatnily, na základě přesně stanovené pravomoci, takže neměly k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení. Konkrétně nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně.
- 215 Jakýkoliv přezkum vnitřní legality napadeného nařízení, zejména s ohledem na ustanovení nebo obecné právní zásady Společenství týkající se ochrany základních práv, by tedy znamenal, že by Soud přezkoumával incidenčně legalitu uvedených rezolucí. V přezkoumávaném případě je totiž třeba zdroj protiprávnosti dovolávané žalobcem hledat nikoliv v přijetí napadeného nařízení, ale v rezolucích Rady bezpečnosti, které sankce nařídily (viz obdobně rozsudek *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, bod 158 výše, bod 74).
- 216 Zejména kdyby Soud měl zrušit napadené nařízení v souladu s návrhy žalobce, třebaže se jeho přijetí zdá být uloženo mezinárodním právem, z důvodu, že tento akt porušuje základní práva žalobce, která jsou chráněna právním řádem Společenství, znamenalo by takové zrušení nepřímou, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti samy porušují uvedená základní práva. Jinými slovy, žalobce se domáhá, aby Soud implicitně prohlásil, že dotčená norma mezinárodního práva zasahuje do základních práv jednotlivce, která jsou chráněna právním řádem Společenství.

- 217 Orgány a Spojené království vyzývají Soud, aby již ze zásady odmítl jakoukoliv pravomoc k takovému nepřímému přezkumu legality těchto rezolucí, které se, coby předpisy mezinárodního práva zavazující členské státy Společenství, vztahují i na něj, stejně jako na všechny orgány Společenství. Tito účastníci řízení se v podstatě domnívají, že přezkum Soudu by měl být omezen jednak na ověření dodržení formálních náležitostí, procesních pravidel a pravidel o příslušnosti, která jsou v projednávaném případě závazná pro orgány Společenství, a jednak na ověření vhodnosti a přiměřenosti dotčených opatření Společenství ve vztahu k rezolucím Rady bezpečnosti, které provádějí.
- 218 Je nutné uznat, že takové omezení pravomoci je jediným možným logickým následkem zásad vytyčených výše v rámci přezkumu vztahů mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a právním řádem Společenství.
- 219 Jak již bylo uvedeno, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti byly přijaty na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. V tomto kontextu náleží určení toho, co představuje hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, jakož i opatření nezbytných k jejich zachování nebo opětovnému nastolení, do výlučné pravomoci Rady bezpečnosti a jako takové se vymyká pravomoci vnitrostátních orgánů a soudů nebo orgánů a soudů Společenství, s jedinou výhradou přirozeného práva na individuální nebo kolektivní sebeobranu, zmíněného v článku 51 uvedené Charty.
- 220 Pokud Rada bezpečnosti, jednajíc na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, prostřednictvím svého Výboru pro sankce rozhodne, že prostředky některých jednotlivců nebo subjektů mají být zmrazeny, její rozhodnutí platí v souladu s článkem 48 Charty pro všechny členy Spojených národů.

- 221 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 193 až 204 výše tedy nelze tvrzení o pravomoci Soudu přezkoumávat incidenčně legalitu takového rozhodnutí z hlediska standardu ochrany základních práv, jak jsou uznána v právním řádu Společenství, odůvodnit ani na základě mezinárodního práva, ani na základě práva Společenství.
- 222 Jednak by taková pravomoc byla neslučitelná se závazky členských států podle Charty Spojených národů, zejména jejich článků 25, 48 a 103, stejně jako s článkem 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.
- 223 Kromě toho by taková pravomoc byla v rozporu jak s ustanoveními Smlouvy o ES, především s články 5, 10, 297 a čl. 307 prvním pododstavcem ES, tak s ustanoveními Smlouvy o EU, především s článkem 5 EU, podle něž soud Společenství vykonává své pravomoci za podmínek a pro účely, které vymezují ustanovení Smluv o ES a EU. Byla by nadto neslučitelná se zásadou, podle níž musí být při výkonu pravomocí Společenství, a tedy i pravomoci Soudu, dodržováno mezinárodní právo (rozsudky Poulsen a Diva Navigation, bod 158 výše, bod 9, a Racke, bod 158 výše, bod 45).
- 224 Je třeba dodat, že s ohledem zejména na článek 307 ES a článek 103 Charty Spojených národů, se dovolávání porušení ať už základních práv, která jsou chráněna právním řádem Společenství, nebo zásad tohoto právního řádu, nemůže dotknout platnosti rezoluce Rady bezpečnosti nebo jejího účinku na území Společenství (viz obdobně rozsudky Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, s. 1125, bod 3; ze dne 8. října 1986, Keller, 234/85, Recueil, s. 2897, bod 7, a ze dne 17. října 1989, Dow Chemical Ibérica a další v. Komise, 97/87 až 99/87, Recueil, s. 3165, bod 38).

- 225 Je tedy nutné mít za to, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti jsou v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu, a že Soud není oprávněn zpochybňovat, ani incidenčně, jejich legalitu vzhledem k právu Společenství. Naopak, Soud je povinen v co největším možném rozsahu vykládat a uplatňovat toto právo způsobem slučitelným se závazky členských států podle Charty Spojených národů.
- 226 Soud je nicméně oprávněn incidenčně přezkoumávat legalitu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na *ius cogens*, chápané jako mezinárodní právní řád, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit.
- 227 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Vídeňská úmluva o smluvním právu, která kodifikuje mezinárodní zvykové právo (a jejíž článek 5 stanoví, že se vztahuje „na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci“), ve svém článku 53 stanoví neplatnost smluv, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva (*ius cogens*), definovanou jako „norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy“. Stejně tak článek 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví, že „vznikne-li nová imperativní norma obecného mezinárodního práva, každá smlouva, která je v rozporu s touto normou, se stane neplatnou a zanikne“.
- 228 Ostatně samotná Charta Spojených národů předpokládá existenci kogentních zásad mezinárodního práva a zejména ochranu základních práv lidské osobnosti. V preambuli Charty tak lid Spojených národů prohlásil, že je odhodlán „prohlásiti [...] svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti“. Z první kapitoly Charty nazvané „Cíle a zásady“ krom toho vyplývá, že cílem Spojených národů je mimo jiné podporovat úctu k lidským právům a základním svobodám.

- 229 Tyto zásady platí jak pro členy OSN, tak pro její orgány. Podle čl. 24 odst. 2 Charty Spojených národů tak Rada bezpečnosti musí při plnění povinností, které jí ukládá hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, jednat „podle cílů a zásad Spojených národů“. Při využívání pravomoci ukládat sankce, kterou má Rada bezpečnosti při výkonu této odpovědnosti, tedy musí být dodržováno mezinárodní právo a především cíle a zásady Spojených národů.
- 230 Mezinárodní právo tak umožňuje dojít k závěru, že existuje omezení zásady závazného účinku rezolucí Rady bezpečnosti: tyto rezoluce musí dodržovat základní kogentní ustanovení *ius cogens*. V opačném případě, ať je jakkoliv nepravděpodobný, by jimi nebyly vázány ani členské státy OSN, a tedy ani Společenství.
- 231 Incidenční soudní přezkum prováděný Soudem v rámci žaloby na neplatnost aktu Společenství přijatého, bez jakéhokoliv prostoru pro uvážení, za účelem provést rezoluci Rady bezpečnosti, tedy může být velice výjimečně rozšířen na ověření dodržení vyšších pravidel mezinárodního práva, náležejících k *ius cogens*, a zejména imperativních norem týkajících se univerzální ochrany lidských práv, od nichž se ani členské státy, ani orgány OSN nemohou odchýlit, protože představují „nezadatelné zásady mezinárodního zvykového práva“ (poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ze dne 8. července 1996, Přípustnost hrozby atomovými zbraněmi nebo jejich použití, Sbíрка MSD 1996, s. 226, bod 79; viz v tomto smyslu rovněž stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Bosphorus, bod 189 výše, bod 65).
- 232 Ve světle těchto obecných úvah je třeba přezkoumat žalobní důvody vycházející z porušení základních práv žalobce.

K tvrzeným porušením základních práv žalobce

- 233 Soud se rozhodl přezkoumat nejprve tvrzené porušení základního práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality, poté tvrzené porušení práva být vyslechnut a nakonec tvrzené porušení práva na účinný soudní přezkum.

— K tvrzenému porušení práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality

- 234 Žalobce se dovolává porušení práva na ochranu vlastnictví, jak je zaručeno článkem 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP, jakož i porušení zásady proporcionality jako obecné právní zásady Společenství.

- 235 Jelikož však tvrzená porušení vycházejí výlučně ze zmrazení prostředků žalobce, jak o něm bylo rozhodnuto Radou bezpečnosti prostřednictvím jejího Výboru pro sankce a jak bylo ve Společenství provedeno napadeným nařízením bez výkonu jakékoliv posuzovací pravomoci, je třeba přezkoumat výtky žalobce v zásadě pouze z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens* v souladu se zásadami již vymezenými výše.

- 236 Vzhledem k tomu, že rozsah a intenzita zmrazení prostředků žalobce se v průběhu času měnily (viz postupně článek 2 nařízení č. 467/2001, článek 2 nařízení č. 881/2002 v jeho původním znění a konečně článek 2a napadeného nařízení, který byl vložen článkem 1 nařízení č. 561/2003), je třeba mimo jiné upřesnit, že v rámci

projednávané žaloby na neplatnost se musí přezkum ze strany Soudu týkat pouze nyní platné právní úpravy. V řízeních o neplatnost totiž soud Společenství běžně přihlíží k událostem, které v průběhu řízení ovlivňují samotný předmět sporu, jako je zrušení, prodloužení platnosti, nahrazení nebo změna napadeného aktu (viz kromě rozsudků *Alpha Steel v. Komise*, *Fabrique de fer de Charleroi a Dillinger Hüttenwerke v. Komise* a *CCRE v. Komise*, bod 53 výše, usnesení Soudního dvora ze dne 8. března 1993, *Lezzi Pietro v. Komise*, C-123/92, Recueil, s. I-809, body 8 až 11). Všichni účastníci řízení vyjádřili na jednání svůj souhlas v tomto bodě.

237 Je tedy namístě posoudit, zda zmrazení prostředků stanovené napadeným nařízením, ve znění nařízení č. 561/2003, a nepřímo rezolucemi Rady bezpečnosti, které tato opatření provádějí, porušuje základní práva žalobce.

238 Soud se domnívá, že z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens* tomu tak není.

239 V tomto ohledu je namístě rovnou zdůraznit, že napadené nařízení, ve znění nařízení č. 561/2003, přijatého v návaznosti na rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002), stanoví mezi jinými odchylkami a výjimkami, že na žádost zúčastněných osob, a pokud Výbor pro sankce nevyjádří výslovně nesouhlas, příslušné vnitrostátní orgány rozhodnou o tom, že zmrazení prostředků se nevztahuje na prostředky nezbytné k hrazení základních výdajů, zejména na úhrady za potraviny, nájemné, lékařské ošetření, daně a poplatky za veřejné služby (viz bod 36 výše). Navíc po výslovném schválení Výborem pro sankce mohou být uvolněny prostředky nezbytné pro hrazení jakýchkoliv „mimořádných výdajů“.

- 240 Výslovně stanovené možnosti výjimek a odchylek, kterými je tak doprovázeno zmrazení prostředků osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, jasně ukazují, že cílem ani důsledkem tohoto opatření není zacházet s těmito osobami nelidským nebo ponižujícím způsobem.
- 241 Krom toho je namístě poukázat na to, že i když čl. 17 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, přijaté valným shromážděním Spojených národů dne 10. prosince 1948, stanoví, že „[k]aždý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými“, čl. 17 odst. 2 uvedené všeobecné deklarace upřesňuje, že „[n]ikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku“.
- 242 Má-li tedy být ochrana práva vlastnit majetek považována za součást imperativních norem obecného mezinárodního práva, lze v každém případě za odporující *ius cogens* považovat pouze svévolné zbavení tohoto práva.
- 243 Je však nutné konstatovat, že žalobce nebyl tohoto práva svévolně zbaven.
- 244 Zaprvé totiž zmrazení jeho prostředků představuje jednu stránku sankcí stanovených Radou bezpečnosti proti Usámu bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny.
- 245 V tomto ohledu je třeba zdůraznit význam boje proti mezinárodnímu terorismu a legitimitu ochrany Spojených národů před činnostmi teroristických organizací.

- 246 V preambuli rezoluce 1390 (2002) Rada bezpečnosti mimo jiné kategoricky odsoudila teroristické útoky spáchané dne 11. září 2001 a prohlásila se za odhodlanu zabránit všem takovým činům; poznamenala, že Usáma bin Ládín a síť Al-Kajdá pokračují v činnosti na podporu mezinárodního terorismu; odsoudila síť Al-Kajdá a s ní spojené teroristické skupiny za řadu teroristických trestných činů, které spáchaly a jejichž cílem bylo zabít mnoha nevinných civilistů a zničení majetku, a znovu potvrdila, že činy mezinárodního terorismu představují hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost.
- 247 S ohledem na tyto okolnosti má cíl, který sledují sankce, značný význam, spočívající podle rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001) ze dne 28. září 2001, na kterou odkazuje bod 3 odůvodnění napadeného nařízení, především v boji všemi prostředky, v souladu s Chartou Spojených národů, proti hrozbám mezinárodnímu míru a bezpečnosti způsobeným teroristickými činy. Dotčená opatření tedy sledují základní cíl obecného zájmu pro mezinárodní společenství.
- 248 Zadruhé, zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání.
- 249 Zatřetí, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti stanoví mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu sankcí (viz body 16, 25 a 33 výše a bod 266 dále).
- 250 Začtvrté, jak bude uvedeno dále, dotčená právní úprava stanoví postup umožňující zúčastněným osobám předložit kdykoliv svůj případ prostřednictvím členského státu, jehož jsou státními příslušníky nebo v němž mají bydliště, Výboru pro sankce k přezkumu.

251 S ohledem na tyto okolnosti nelze zmrazení prostředků osob a subjektů podezřelých, na základě informací poskytnutých členskými státy Spojených národů a přezkoumaných Radou bezpečnosti, ze spojení s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a z účasti na financování, plánování, přípravě a provedení teroristických činů považovat za svévolný, nevhodný nebo nepřiměřený zásah do základních práv zúčastněných osob.

252 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty, které žalobce vyvozuje z tvrzeného porušení práva na ochranu vlastnictví a obecné zásady proporcionality, musí být odmítnuty.

— K tvrzenému porušení práva být vyslechnut

253 Žalobce, ačkoliv uznává, že původní opatření zmrazení jeho prostředků nemohlo být oznámeno před svým provedením, vytýká Radě, že mu nedala žádnou možnost být vyslechnut ohledně skutečností, okolností a důkazních materiálů použitých proti němu (viz body 141 až 143 výše). Zdá se, že žalobce kromě toho vytýká rovněž samotným dotčeným rozhodnutím Rady bezpečnosti, že nedodržely práva obhajoby (viz bod 150 výše).

254 V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi údajným právem žalobce být vyslechnut Radou v souvislosti s přijímáním napadeného rozhodnutí a jeho údajným právem být vyslechnut Výborem pro sankce v souvislosti s jeho zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti.

- 255 Co se týče zaprvé údajného práva být vyslechnut Radou v souvislosti s přijímáním napadeného nařízení, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je respektování práv obhajoby v každém řízení zahájeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu její právní postavení, základní právní zásadou Společenství a musí být zajištěno i při neexistenci jakéhokoliv předpisu týkajícího se řízení. Tato zásada vyžaduje, aby kterékoliv osobě, jíž může být uložena sankce, bylo umožněno efektivně vyjádřit její stanovisko k důkazům použitým proti ní jako základ sankce (rozsudky Soudního dvora ze dne 29. června 1994, *Fiskano v. Komise*, C-135/92, Recueil, s. I-2885, body 39 a 40; ze dne 24. října 1996, *Komise v. Lisrestal a další*, C-32/95 P, Recueil, s. I-5373, bod 21, a ze dne 21. září 2000, *Mediocurso v. Komise*, C-462/98 P, Recueil, s. I-7183, bod 36).
- 256 Nicméně Rada a Komise právem poukazují na to, že tato judikatura byla rozvinuta v takových oblastech, jako je právo hospodářské soutěže, boje proti dumpingu a státních podpor, ale také disciplinární právo nebo snížení finančních podpor, ve kterých mají orgány Společenství rozsáhlé pravomoci při šetření a vyšetřování, jakož i širokou diskreční pravomoc.
- 257 Podle judikatury skutečně respektování záruk udělených právním řádem Společenství, a zejména práva zúčastněné osoby vyjádřit své stanovisko, souvisí s výkonem posuzovací pravomoci orgánem, který je tvůrcem dotčeného aktu (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. listopadu 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14).
- 258 Avšak v projednávaném případě, jak vyplývá z výše uvedených úvodních poznámek k propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a právním řádem Společenství, byly orgány Společenství povinny provést do právního řádu Společenství rezoluce Rady bezpečnosti a rozhodnutí Výboru pro sankce, které je ve stadiu jejich konkrétního provádění nijak neopravňovaly ke stanovení nějakého mechanismu Společenství k přezkumu nebo opětovnému přezkumu jednotlivých případů, jelikož jak podstata dotčených opatření, tak

přezkumné mechanismy (viz bod 262 a násl. dále) byly zcela v pravomoci Rady bezpečnosti a jejího Výboru pro sankce. V důsledku toho neměly orgány Společenství žádnou pravomoc k šetření, žádnou možnost přezkumu skutečností zjištěných Radou bezpečnosti a Výborem pro sankce, žádný prostor pro uvážení, pokud jde o tyto skutečnosti, a žádnou volnost posouzení, pokud jde o vhodnost přijetí sankcí vůči žalobci. Právní zásadu Společenství týkající se práva být vyslechnut nelze uplatnit za takových okolností, kdy vyslechnutí zúčastněné osoby nemůže v žádném případě vést k tomu, že by orgán změnil své stanovisko.

259 Z toho vyplývá, že Rada nebyla povinna v souvislosti s přijetím a uplatňováním napadeného nařízení vyslechnout žalobce ve věci jeho ponechání na seznamu osob a subjektů, na něž se vztahují sankce.

260 Argumenty, které žalobce vyvozuje z tvrzeného porušení svého práva být vyslechnut Radou v souvislosti s přijímáním napadeného nařízení, musí být tedy odmítnuty.

261 Co se týče, zadruhé, údajného práva žalobce být vyslechnut Výborem pro sankce v souvislosti s jeho zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, je nutné konstatovat, že takové právo příslušné rezoluce neupravují.

262 Je však třeba poukázat na to, že i když dotčené rezoluce Rady bezpečnosti, a následná nařízení, která je provedla ve Společenství, neupravují právo na osobní vyslechnutí, zavádějí mechanismus přezkumu jednotlivých případů tím, že stanoví, že zúčastněné osoby se mohou prostřednictvím svých vnitrostátních orgánů obrátit

na Výbor pro sankce, aby dosáhly buď odstranění svého jména ze seznamu osob, na které se vztahují sankce, nebo výjimky ze zmrazení prostředků (viz zejména body 20, 32 a 34 až 36 výše).

263 Výbor pro sankce je pomocným orgánem Rady bezpečnosti, složeným ze zástupců států, které jsou členy Rady bezpečnosti. Stal se z něj důležitý stálý orgán odpovědný za každodenní dohled nad uplatňováním sankcí a může napomáhat k tomu, aby mezinárodní společenství vykládalo a uplatňovalo rezoluce jednotně (stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Bosphorus, bod 189 výše, bod 46).

264 Co se týče konkrétně žádosti o přezkoumání individuálního případu za účelem dosažení výmazu zúčastněné osoby ze seznamu osob, na které se vztahují sankce, „směrnice upravující činnost [Výboru pro sankce]“, přijaté dne 7. listopadu 2002 a změněné dne 10. dubna 2003 (viz bod 50 výše), stanoví v bodě 7 následující:

„a) Aniž by byly dotčeny platné postupy, žadatel [osoba (osoby), skupiny, podniky nebo subjekty uvedené na souhrnném seznamu výboru] může předložit vládě země, v níž má bydliště nebo jejímž je státním příslušníkem, žádost o přezkoumání svého případu. Žalobce přitom musí svoji žádost o výmaz ze seznamu odůvodnit, poskytnout relevantní informace a požádat o podporu této žádosti.

b) Vláda, již je žádost adresována („požádaná vláda“) musí přezkoumat veškeré relevantní informace a poté se obrátit na vládu (vlády), která(é) navrhla(y)

zapsání do seznamu [„oznamující vláda(y)“], aby požádala o doplňující informace a zkonzultovala žádost o výmaz ze seznamu.

- c) Vláda(y), která(é) původně požádala(y) o zápis, může (mohou) rovněž požádat o doplňující informace zemi, v níž má žadatel bydliště nebo jejímž je státním příslušníkem. Požádaná vláda a oznamující vláda(y) se mohou během těchto dvoustranných konzultací podle potřeby poradit s předsedou výboru.

- d) Jestliže chce požádaná vláda po přezkoumání doplňujících informací žádosti o výmaz ze seznamu vyhovět, musí se snažit přesvědčit oznamující vládu(y), aby předložila(y), společně nebo samostatně, výboru žádost o výmaz. Požádaná vláda může předložit výboru žádost o výmaz, aniž by byla doprovázena žádostí oznamující vlády, pokud tato projevila souhlas mlčky.

- e) Výbor rozhoduje na základě dohody. Pokud výbor nedospěje k dohodě o konkrétní otázce, předseda zahájí další konzultace, které by mohly usnadnit dohodu. Jestliže po těchto konzultacích stále nedojde k dohodě, může být otázka předložena Radě bezpečnosti. Vzhledem ke specifickému charakteru informací může předseda podněcovat dvoustranná jednání mezi zúčastněnými členskými státy za účelem objasnění otázky před přijetím rozhodnutí.“

265 Soud konstatuje, že přijetím těchto směrnic Rada bezpečnosti zamýšlela zohlednit v co největším možném rozsahu základní práva osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, a zejména práva obhajoby.

266 Význam, který Rada bezpečnosti přisuzuje dodržování těchto práv ostatně vyplývá jasně z její rezoluce 1526 (2004) ze dne 30. ledna 2004, jejímž cílem je jednak zdokonalení provádění opatření uložených v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999), v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) a v odstavcích 1 a 2 rezoluce 1390 (2002), a jednak posílení mandátu Výboru pro sankce. Podle odstavce 18 rezoluce 1526 (2004) Rada bezpečnosti „důrazně pobízí všechny členské státy, aby v rámci možností informovaly osoby a subjekty zapsané na seznamu [Výboru pro sankce] o opatřeních [proti nim] přijatých, směrnicích [Výboru pro sankce] a o rezoluci 1452 (2002)“. V souladu s odstavcem 3 rezoluce 1526 (2004) budou tato opatření opět zdokonalena po uplynutí 18 měsíců, nebo dříve, pokud to bude nezbytné.

267 Je pravdou, že výše popsany postup nepřiznává přímo samotným zúčastněným osobám právo být vyslechnut Výborem pro sankce, který je jediným orgánem příslušným vyjádřit se na žádost státu k přezkumu jejich případu. Tyto osoby jsou tak v podstatě závislé na diplomatické ochraně, kterou státy poskytují svým státním příslušníkům.

268 Takové omezení práva být přímo a osobně vyslechnut příslušným orgánem nelze však pokládat za nepřijatelné s ohledem na imperativní normy mezinárodního právního řádu. Naopak, pokud jde o zpochybnění opodstatněnosti rozhodnutí nařizujících zmrazení prostředků jednotlivců nebo subjektů podezřelých z toho, že se podílejí na financování mezinárodního terorismu, přijatých Radou bezpečnosti prostřednictvím jejího Výboru pro sankce podle kapitoly VII Charty Spojených národů na základě informací sdělených státy a regionálními organizacemi, je přirozené, že právo zúčastněných osob být vyslechnut je upraveno v rámci víceúrovňového správního řízení, v němž vnitrostátní orgány uvedené v příloze II napadeného nařízení hrají podstatnou úlohu.

- 269 Ostatně samotné právo Společenství uznává legalitu takového procesního uspořádání v kontextu hospodářských sankcí týkajících se jednotlivců (viz obdobně usnesení předsedy druhého senátu Soudu ze dne 2. srpna 2000, „Invest“ Import und Export a Invest Commerce v. Komise, T-189/00 R, Recueil, s. II-2993).
- 270 Je třeba dodat, jak na to poukázalo správně Spojené království na jednání, že zúčastněné osoby mají možnost podat, na základě vnitrostátního práva nebo přímo na základě napadeného nařízení, jakož i na základě příslušných rezolucí Rady bezpečnosti, které provádí, žalobu k soudu proti případnému nepřiměřenému odmítnutí příslušného vnitrostátního orgánu předložit jejich případ k opětovnému přezkumu Výboru pro sankce (viz obdobně usnesení předsedy Soudu ze dne 15. května 2003, Sison v. Rada, T-47/03 R, Recueil, s. II-2047, bod 39).
- 271 V projednávaném případě ze spisu vyplývá, že žalobce se obrátil prostřednictvím dopisu svých advokátů ze dne 1. března 2002 na stálého zástupce Saúdskoarabského království při Spojených národech s cílem uplatnit svá práva před Výborem pro sankce. Podle doplňujících vysvětlení poskytnutých na jednání žalobce na tento dopis nikdy nedostal odpověď.
- 272 Tyto okolnosti nicméně nemají žádný vztah ke Společenství, a jsou tedy mimo projednávaný spor, jehož jediným předmětem je přezkum legality napadeného nařízení.
- 273 V každém případě skutečností zůstává, že možnost žalobce vyjádřit se efektivně k realitě a relevanci skutečností, s ohledem na něž byly jeho prostředky zmrazeny, a ještě spíše k důkazním materiálům použitým proti němu, se zdá být kategoricky vyloučena. Vzhledem k tomu, že tyto skutečnosti a důkazní materiály jsou státem, který je sdělil Výboru pro sankce, označeny za důvěrné nebo tajné, nebudou mu

zjevně sděleny, a nebudou ostatně sděleny ani členským státům OSN, které jsou adresáty dotčených rezolucí Rady bezpečnosti.

- 274 Za takových okolností, jaké jsou v projednávaném případě, kdy jde o zajišťující opatření omezující nakládání s majetkem žalobce, se Soud nicméně domnívá, že dodržení základních práv zúčastněné osoby nevyžaduje, aby mu byly sděleny skutečnosti a důkazní materiály použité proti němu, pokud Rada bezpečnosti nebo její Výbor pro sankce mají za to, že důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství tomu brání.
- 275 Z toho vyplývá, že argumenty žalobce vycházející z tvrzeného porušení jeho práva být vyslechnut Výborem pro sankce v souvislosti s jeho zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, musí být odmítnuty.
- 276 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty žalobce vycházející z tvrzeného porušení práva být vyslechnut musí být odmítnuty.

— K tvrzenému porušení práva na účinný soudní přezkum

- 277 Přezkum argumentů žalobce ve vztahu k tvrzenému porušení jeho práva na účinný soudní přezkum musí zohlednit obecné úvahy, které těmto argumentům již byly věnovány v rámci předběžného přezkoumání rozsahu přezkumu legality, především s ohledem na základní práva, který přísluší Soudu vykonávat nad akty Společenství provádějícími rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

- 278 V projednávaném případě mohl žalobce podat k Soudu žalobu na neplatnost na základě článku 230 ES.
- 279 V rámci této žaloby Soud provádí úplný přezkum legality napadeného nařízení, pokud jde o dodržení, ze strany orgánů Společenství, pravidel o příslušnosti, jakož i pravidel vnější legality a podstatných formálních náležitostí, které se vztahují na jejich činnost.
- 280 Soud přezkoumává rovněž legalitu napadeného nařízení s ohledem na rezoluce Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést, zejména z hlediska formální a věcné vhodnosti, vnitřní soudržnosti a přiměřenosti nařízení vzhledem k rezolucím.
- 281 Soud na základě tohoto přezkumu, konstatuje, že není zpochybňováno, že žalobce je opravdu jednou z fyzických osob zapsaných dne 19. října 2001 na seznam Výboru pro sankce (viz bod 23 výše).
- 282 V rámci projednávané žaloby na neplatnost Soud navíc uznal svou příslušnost k přezkoumání legality napadeného nařízení a nepřímo i legality dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na vyšší normy mezinárodního práva náležející k *ius cogens*, zejména imperativní normy týkající se univerzální ochrany práv lidské osobnosti.
- 283 Naproti tomu, jak bylo uvedeno již v bodě 225 výše, Soudu nepřísluší přezkoumávat nepřímo soulad samotných dotčených rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství.

284 Soudu nadto nepřísluší ověřovat neexistenci nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada bezpečnosti použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce vymezeného v bodě 282 výše, nepřímo přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření. Takovýto přezkum by nemohl být vykonáván bez toho, aby zasahoval do výsad Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v oblasti určení zaprvé existence hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti a zadruhé vhodných opatření, jimiž jí lze čelit nebo ji lze odstranit. Ostatně otázka, zda jednotlivec nebo organizace představují hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, stejně jako otázka, která opatření je třeba přijmout vůči zúčastněným osobám za účelem potlačení této hrozby, předpokládá politické posouzení a hodnocení, které spadá v zásadě pouze do pravomoci orgánu, kterému mezinárodní společenství svěřilo hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.

285 Je tedy nutné konstatovat, že v rozsahu, který byl právě uveden v bodě 284 výše, žalobce nedisponuje žádným soudním procesním prostředkem, jelikož Rada bezpečnosti nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce.

286 Je nutné však rovněž uznat, že taková mezera v soudní ochraně žalobce není sama o sobě v rozporu s *ius cogens*.

287 V tomto ohledu Soud poukazuje na to, že právo na přístup k soudům, jehož podstata je uznána jak článkem 8 Všeobecné deklarace lidských práv, tak článkem 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, přijatým valným shromážděním Spojených národů dne 16. prosince 1966, není absolutní. Jednak z tohoto práva mohou existovat výjimky v případě mimořádného veřejného nebezpečí ohrožujícího existenci národa, jak to upravuje za určitých podmínek čl. 4 odst. 1 uvedeného paktu. Kromě toho i mimo tyto mimořádné okolnosti musí být některá omezení považována za inherentní tomuto právu, jako omezení obecně připouštěná společenstvím národů v souvislosti s právní teorií o imunitě států (viz v tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Prince Hans-Adam II de

Liechtenstein v. Německo ze dne 12. července 2001, Sběrka rozsudků a rozhodnutí, 2001-VIII, body 52, 55, 59 a 68, a McElhinney v. Irsko ze dne 21. listopadu 2001, Sběrka rozsudků a rozhodnutí, 2001-XI, obzvláště body 34 až 37) a mezinárodních organizací (viz v tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Waite a Kennedy v. Německo ze dne 18. února 1999, Sběrka rozsudků a rozhodnutí, 1999-I, body 63 a 68 až 73).

288 V projednávaném případě se Soud domnívá, že omezení práva žalobce na přístup k soudu, vyplývající ze soudní imunity, která se ve vnitrostátním právním řádu členských států Spojených národů v zásadě vztahuje na rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v souladu s relevantními zásadami mezinárodního práva (zejména články 25 a 103 Charty), je inherentní tomuto právu, jak je zaručeno *ius cogens*.

289 Takové omezení je odůvodněno jak povahou rozhodnutí, která Rada bezpečnosti přijímá na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, tak sledovaným legitimním cílem. Za okolností projednávaného případu není zájem žalobce na tom, aby byl jeho případ po meritorní stránce projednán soudem, dostatečný k tomu, aby převážil nad základním obecným zájmem na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti tváří v tvář hrozbě jasně určené Radou bezpečnosti v souladu s ustanoveními Charty Spojených národů. V tomto ohledu je třeba přisoudit značný význam okolnosti, že rezoluce postupně přijímané Radou bezpečnosti, daleky toho stanovit opatření s neomezenou nebo neurčitou dobou trvání jejich uplatňování, vždy upravovaly mechanismus přezkumu vhodnosti zachování těchto opatření po uplynutí 12 nebo nanejvýše 18 měsíců (viz body 16, 25, 33 a 266 výše).

290 Konečně, Soud se domnívá, že při neexistenci mezinárodního soudu příslušného přezkoumávat legalitu aktů Rady bezpečnosti zřízení takového orgánu, jako je Výbor pro sankce, a možnost, stanovená právními předpisy, kdykoliv se na něj obrátit

s cílem dosáhnout přezkumu kteréhokoliv jednotlivého případu prostřednictvím formalizovaného mechanismu, do něž je zapojena jak „požádaná vláda“, tak „oznamující vláda“ (viz body 263 a 264 výše), představují jiný přiměřený způsob vhodné ochrany základních práv žalobce, jak je uznává *iuscogens*.

- 291 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty žalobce vycházející z tvrzeného porušení jeho práva na účinný soudní přezkum musí být odmítnuty.
- 292 Vzhledem k tomu, že žádný z žalobních důvodů a argumentů žalobce nemůže obstát, žaloba musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

- 293 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník řízení, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Podle čl. 87 odst. 6, není-li namístě ve věci rozhodnout, o nákladech řízení rozhodne Soud dle volného uvážení.
- 294 S ohledem na okolnosti projednávané věci a na návrhy účastníků řízení budou tato ustanovení spravedlivě uplatněna rozhodnutím, že žalobce ponese mimo vlastní náklady řízení i náklady řízení Rady, jakož i náklady řízení vynaložené Komisí do 1. července 2002. Spojené království a Komise, posledně uvedená pokud jde o období po 1. červenci 2002, ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

SOUD (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) Již není namístě rozhodnout o návrhu na částečné zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000, a nařízení Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se po třetí mění nařízení č. 467/2001.
- 2) Žaloba se zamítá v rozsahu, v němž směřuje proti nařízení Rady č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001.
- 3) Žalobci se ukládá mimo náhrady vlastních nákladů řízení i náhrada nákladů řízení Rady, jakož i nákladů řízení vynaložených Komisí do 1. července 2002.

- 4) Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Komise, posledně uvedená pokud jde o období po 1. červenci 2002, ponесou vlastní náklady řízení.

Forwood

Pirrung

Mengozi

Meij

Vilaras

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. září 2005.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

H. Jung

J. Pirrung

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Právní rámec | II - 3661 |
| Skutečnosti předcházející sporu | II - 3664 |
| Řízení a návrhy účastníků řízení | II - 3674 |
| K procesním důsledkům přijetí napadeného nařízení | II - 3677 |
| K věci samé | II - 3679 |
| 1. Úvodní úvahy | II - 3679 |
| 2. K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení | II - 3681 |
| Otázky Soudu a odpovědi účastníků řízení | II - 3681 |
| Závěry Soudu | II - 3688 |
| 3. Ke třem žalobním důvodům vycházejícím z porušení základních práv žalobce .. | II - 3700 |
| Argumenty účastníků řízení | II - 3700 |
| Závěry Soudu | II - 3711 |
| Úvodní poznámky | II - 3711 |
| K propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství ... | II - 3712 |
| K rozsahu přezkumu legality, který má Soud provést | II - 3719 |
| K tvrzeným porušením základních práv žalobce | II - 3726 |
| — K tvrzenému porušení práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality | II - 3726 |
| — K tvrzenému porušení práva být vyslechnut | II - 3730 |
| — K tvrzenému porušení práva na účinný soudní přezkum | II - 3737 |
| K nákladům řízení | II - 3741 |