Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NIILO JÄÄSKINEN
prednesené 21. mája 2015 [1]

Vec C-439/13 P

Elitaliana SpA
proti

Eulex Kosovo

„Opätovné otvorenie ústnej časti konania — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) — Misia Európskej únie — Právomoc súdov Únie — Rozpočet Únie — Verejné zákazky na služby — Nariadenie (ES, Euratom) č. 1605/2002 — Verejné obstarávanie týkajúce sa podpory misie Eulex v Kosove vrtuľníkmi — Preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o zadaní verejnej zákazky“

I – **Úvod**

1. Toto konanie bolo začaté na základe žaloby o neplatnosť podanej na Všeobecný súd Európskej únie spoločnosťou podľa talianskeho práva Elitaliana SpA (ďalej len „Elitaliana“) proti opatreniu, ktoré prijala v rámci postupu zadávania verejnej zákazky [2] misia Eulex Kosovo, subjekt zriadený na základe jednotnej akcie Rady 2008/124/SZBP zo 4. februára 2008 o misii Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove [3]. Všeobecný súd zamietol žalobu spoločnosti Elitaliana ako neprípustnú z dôvodu, že misia Eulex Kosovo nemá právne postavenie žalovaného účastníka konania [4] a v uznesení Elitaliana/Eulex Kosovo [5] rozhodol, že nie je potrebné rozhodnúť o otázke jeho právomoci rozhodovať o žalobách podaných proti aktom prijatým na základe ustanovení Zmluvy o EÚ týkajúcich sa SZBP.

2. Vo svojich prvých návrhoch, ktoré som predložil v súvislosti s odvolaním podaným proti uvedenému uzneseniu [6], som dospel k záveru, že s ohľadom na právne postavenie misie Eulex Kosovo by sa odvolanie malo zamietnuť. V tejto súvislosti som sa vyjadril k problematike právomoci Súdneho dvora.

3. Súdny dvor však požadoval, aby mu boli objasnené všetky relevantné aspekty a uznesením z 10. februára 2015 nariadil opätovné otvorenie ústnej časti konania, aby účastníkom konania umožnil vyjadriť sa k otázke,

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — V rámci zadania verejnej zákazky s názvom „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Podpora misie Eulex v Kosove vrtuľníkmi (PROC/272/11)“.

3 — Ú. v. EÚ L 42, s. 92.

4 — V rámci žaloby podanej na Všeobecný súd misia Eulex Kosovo vzniesla námietku neprípustnosti, ktorá bola založená jednak na skutočnosti, že Eulex Kosovo nemala v prejednávanej veci právne postavenie žalovaného účastníka konania, a jednak na nedostatku právomoci Všeobecného súdu z dôvodu, že napadnuté akty boli prijaté na základe ustanovení Zmluvy o EÚ týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP).

5 — T-213/12, EU:T:2013:292, ďalej len „napadnuté uznesenie“.

6 — Podrobnejšie informácie o spore možno nájsť v napadnutom uznesení, ako aj v mojich prvých návrhoch v tejto veci (C-439/13 P, EU:C:2014:2416).

„… či Všeobecný súd Európskej únie a Súdny dvor Európskej únie majú právomoc rozhodnúť o prejednávanej veci so zreteľom na ustanovenia o [SZBP] obsiahnuté v hlave V kapitole 2 oddiele 1 Zmluvy o EÚ a na ustanovenia článku 275 ZFEÚ“.

4. V súlade s článkom 24 ZEÚ v spojení s článkom 275 ZFEÚ nemá Súdny dvor v skutočnosti právomoc vo vzťahu k ustanoveniam týkajúcim sa SZBP, s výnimkou preskúmania podľa článku 40 ZEÚ a článku 275 druhého odseku ZFEÚ.

5. Na začiatku by som však rád zdôraznil, že keďže prejednávaná vec sa týka verejných zákaziek zadaných v rámci vonkajšej činnosti Európskej únie, patrí priamo do rozsahu pôsobnosti právnych predpisov Únie v oblasti rozpočtu. Rovnako ako Elitaliana, Rada Európskej únie a Európska komisia, ktoré sa celkovo zhodli na tom, že Súdny dvor má právomoc rozhodnúť o prejednávanej veci [7], uvediem argumenty na podporu názoru, že Všeobecný súd a Súdny dvor majú právomoc preskúmať zákonnosť rozhodnutia o zadaní verejnej zákazky podľa pravidiel uplatniteľných v oblasti rozpočtu Únie tak z hľadiska financovania opatrení na SZBP, ako aj z hľadiska plnenia rozpočtu Únie.

II – **Právny rámec**

6. V článku 41 ods. 1 ZEÚ sa stanovuje:

„Správne výdavky, ktoré vzniknú orgánom pri vykonávaní tejto kapitoly, idú na ťarchu rozpočtu Únie.“

7. Podľa článku 41 ods. 2 prvého pododseku ZEÚ prevádzkové výdavky, ktoré vniknú pri vykonávaní tejto kapitoly, sa taktiež účtujú na ťarchu rozpočtu Únie, s výnimkou výdavkov vyplývajúcich z operácií s vojenskými alebo obrannými dôsledkami a prípadov, keď Rada jednomyseľne rozhodne inak.

8. Podľa článku 310 ods. 1 a 3 ZFEÚ:

„1. Pre každý rozpočtový rok sa predbežne vyčíslia všetky príjmy a výdavky Únie a zahrnú sa do rozpočtu.

Európsky parlament a Rada ustanovia ročný rozpočet Únie v súlade s článkom 314.

Rozpočtové príjmy a výdavky musia byť v rovnováhe.

…

3. Na plnenie výdavkov zahrnutých do rozpočtu je potrebné vopred prijať právne záväzný akt Únie poskytujúci právny základ na jej činnosť a na plnenie zodpovedajúcich výdavkov v súlade s nariadením uvedeným v článku 322 okrem výnimiek ustanovených v tomto nariadení.“

9. Článok 317 ZFEÚ znie:

„Komisia v spolupráci s členskými štátmi plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia.

7 — Podotýkam, že zameriavajúc sa na uplatnenie pravidiel *ratione temporis*, iba Eulex Kosovo zastáva názor, že Súdny dvor má právomoc rozhodovať iba o aktoch Rady a Komisie, s výnimkou aktov prijatých misiou Eulex Kosovo. Na základe tohto usudzujem, že v prejednávanej veci spochybňuje právomoc Súdneho dvora.

…

V medziach a za podmienok stanovených v nariadeniach vydaných v zmysle článku 322 môže Komisia v rámci rozpočtu presunúť prostriedky z jednej kapitoly do druhej alebo z jednej časti do druhej.“

10. Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev[8], stanovuje v článku 4 ods. 2 písm. a):

„Príjmy a výdavky Spoločenstiev sú:

a) príjmy a výdavky Európskeho spoločenstva vrátane administratívnych výdavkov, ktoré orgánom vyplývajú z ustanovení Zmluvy o Európskej únii o [SZBP] a o policajnej a justičnej spolupráci v trestných veciach a prevádzkových výdavkov vyplývajúcich z plnenia týchto ustanovení v prípadoch, keď sa nimi zaťažuje rozpočet“.

11. V súlade s článkom 162 ods. 1 uvedeného nariadenia sa prvá a tretia časť nariadenia č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách vzťahujú na vonkajšie opatrenia financované z rozpočtu okrem prípadov, keď je v tejto hlave ustanovené inak.

12. Ako vyplýva z článku 163 nariadenia č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách, opatrenia uvedené v tejto hlave môže vykonávať centralizovane Komisia alebo decentralizovane tretia krajina ako príjemca alebo tretie krajiny ako príjemcovia alebo spoločne s medzinárodnými organizáciami.

13. Podľa článku 166 nariadenia č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách:

„1. Vykonané opatrenia vedú k:

a) dohode o financovaní vypracovanej medzi Komisiou, ktorá koná v mene spoločenstiev a treťou krajinou ako príjemcom alebo tretími krajinami ako príjemcami alebo subjektmi, ktoré určili, ďalej len ‚príjemcovia‘; alebo

b) zmluve alebo dohode o udelení grantu s vnútroštátnymi alebo medzinárodnými verejnoprávnymi subjektmi alebo fyzickými alebo právnickými osobami zodpovednými za vykonávanie týchto opatrení.

…“

14. Článok 167 nariadenia č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách stanovuje:

„1. Ustanovenia článku 56 a prvej kapitoly piatej hlavy prvej časti týkajúce sa všeobecných ustanovení o verejnom obstarávaní sa uplatňujú na zmluvy, na ktoré sa vzťahuje táto hlava, s výhradou osobitných ustanovení týkajúcich sa spodných hraníc a opatrení na prijímanie návrhov externých zmlúv ustanovených vo vykonávacích predpisoch. Verejnými obstarávateľmi na účely tejto kapitoly sú:

a) Komisia v mene a na náklady jedného alebo viacerých príjemcov;

b) príjemca alebo príjemcovia;

c) vnútroštátne alebo medzinárodné verejnoprávne subjekty alebo fyzické alebo právnické osoby, ktoré podpísali s Komisiou dohodu o financovaní alebo dohodu o udelení grantu na vykonávanie vonkajšieho opatrenia.

8 — Ú. v. ES L 248, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74, ďalej len „nariadenie č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách“.

…“

III – **Konanie pred Súdnym dvorom**

15. V nadväznosti na výzvu Súdneho dvora určenú účastníkom konania obsiahnutú v uznesení o opätovnom otvorení ústnej časti konania z 10. februára 2015, predložili svoje písomné pripomienky spoločnosť Elitaliana, Eulex Kosovo, Rada, ako aj Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 25. marca 2015, boli vypočuté misia Eulex Kosovo, Rada a Komisia.

IV – **O opatreniach Únie v rámci vonkajšej činnosti a o obmedzeniach právomoci Súdneho dvora v oblasti SZBP**

A – *Úvodné úvahy o SZBP*

16. Z historického hľadiska pri podpise Maastrichtskej zmluvy SZBP ako spoločná politika Únie zakotvená do spolupráce medzi vládami bola výsledkom kompromisu. Hoci vo vzťahu k politikám Spoločenstva a spolupráci v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí bola SZBP koncipovaná ako samostatný systém, formálne, organizačne a materiálne bola začlenená do jednotnej štruktúry Únie.[9] Takto sa SZBP od svojho zrodu začlenila do jednotného inštitucionálneho rámca[10] spoločného pre všetky tri piliere.

17. Niet pochýb o tom, že vonkajšia činnosť Únie zahŕňa veľa oblastí, ako sú bezpečnosť a obrana, obchodná politika, rozvojová pomoc, spolupráca s tretími krajinami, humanitárna pomoc, medzinárodné dohody, vzťahy s medzinárodnými organizáciami a vykonávanie doložky o solidarite v zmysle článku 222 ZFEÚ.[11]

18. Zo štrukturálneho hľadiska je súčasťou SZBP najmä spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP), ktorej nezávislosť bola od čias Lisabonskej zmluvy posilnená, najmä prostredníctvom článkov 42 ZEÚ a 43 ZEÚ. SZBP zabezpečuje Únii podľa článku 42 ods. 1 ZEÚ operačnú schopnosť pomocou civilných a vojenských prostriedkov. Únia ich môže použiť na misiách uskutočňovaných mimo územia Únie na zabezpečenie udržiavania mieru, predchádzania konfliktom a posilňovanie medzinárodnej bezpečnosti. Druhy misií sú ustanovené v článku 43 ZEÚ.

19. SZBP vyžaduje úzke a celistvé skĺbenie civilných aspektov s vojenskými. Prejednávaná vec je však príkladom toho, do akej miery je vonkajšia činnosť Únie nejednotná, netransparentná a ako sťažuje určenie právnej zodpovednosti jej jednotlivých aktérov.

9 — O porovnaní medzi jednotným a nejednotným výkladom SZBP pozri EVERLING: Reflections on the structure of the European Union. *CMLR 29*, 1992, s. 1053 – 1077. O holistickom výklade ustanovení z obdobia pred Lisabonskou zmluvou, ktoré nie sú ustanoveniami Spoločenstva, ktorý poskytol Súdny dvor, pozri rozsudok Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — Pozri článok C ods.1 Zmluvy o Európskej únii v znení Maastrichtskej zmluvy (Ú. v. ES C 191, 1992, s. 1).

11 — Pokiaľ ide o právomoc Únie a členských štátov so spôsobilosťou, aká nemá obdobu, pozri „Návrhy Rady o globálnom prístupe EÚ“, 12. máj 2014, bod 1, dostupné na internetovej adrese http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usg=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU.

20. Pokiaľ ide o podrobné pravidlá zabezpečovania svojej prítomnosti prostredníctvom vonkajšej činnosti, je zrejmé, že Únia vykonáva veľký počet opatrení a misií po celom svete [12], pričom za kľúčové prvky SBOP sa považujú civilné misie. [13] Hlavným právnym nástrojom umožňujúcim ustanoviť operácie Únie je rozhodnutie Rady prijaté na základe článku 43 ZEÚ v spojení s článkom 28 ZEÚ. [14] V skutočnosti je to akt Únie a nielen rozhodnutie spoločne prijaté členskými štátmi. [15]

21. Pokiaľ ide o vzťah s hostiteľskou krajinou, Únia obvykle uzaviera zmluvy s hostiteľskými štátmi (hostiteľmi) podľa článku 37 ZEÚ (predtým článok 24 ZEÚ) a článku 218 ZFEÚ, ktorý stanovuje právomoc Únie uzavierať na účely uskutočňovania SZBP dohody s treťou krajinou, resp. tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami. Zainteresované strany majú takisto možnosť rozšíriť dohody, ktoré už uzavreli. K rozšíreniu dohody došlo aj v prípade plánovacieho tímu Európskej únie v Kosove, subjektu zriadeného na základe jednotnej akcie Rady [16], ktorý predchádzal misii Eulex Kosovo a pripravil jej zriadenie. [17]

22. V prvom rade štatút operácií SZBP patrí do pôsobnosti dohôd [18], ktoré upravujú štatút a aktivity operácií v hostiteľskom štáte vrátane podrobností týkajúcich sa výkonu trestnej právomoci, výsad a imunít operácie a jej personálu a riešenia konfliktov. [19] V súlade s medziinštitucionálnou dohodou z roku 2003 [20] má vojenský a civilný personál misií Únie úplnú imunitu voči právomoci súdov. Z písomných pripomienok Eulex Kosovo tiež vyplýva, že vedúci misie aj celá misia Eulex majú diplomatický štatút, ako aj výsady vyplývajúce z medzinárodného práva. [21] Treba však uviesť, že uplatňovanie Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch na všetkých členov personálu bolo už predmetom kritík na inštitucionálnej úrovni. [22]

12 — Pozri internetovú adresu http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf.

13 — Dokument Rady 16927/09 s názvom „2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions“ dostupný na internetovej adrese http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927%202009%20EXT%201.

14 — V súlade s pravidlami hlasovania v zmysle článku 31 ZEÚ.

15 — Pozri NAERT, F.: The Application of Human Rights and International Humanitarian Law. In: *Drafting EU Missions' Mandated et Rules of Engagement*. Institute de droit international, KU Leuven, pracovný dokument č. 151, október 2011.

16 — Jednotná akcia Rady 2006/304/SZBP z 10. apríla 2006 o zriadení plánovacieho tímu EÚ (EUPT Kosovo) pre možnú operáciu krízového riadenia EÚ v oblasti právneho štátu a ďalších možných oblastiach v Kosove (Ú. v. EÚ L 112, s. 19).

17 — Vedúci Misie OSN pre dočasnú správu nad Kosovom (UNMIK) v skutočnosti rozšíril uplatňovanie nariadenia UNMIK 2000/47 (UNMIK/Reg/2000/47 dostupné na internetovej stránke www.unmikonline.org), ktorým sa vymedzujú štatút, výsady a imunity Mierových síl Severoatlantickej aliancie v Kosove (KFOR) a UNMIK na území Kosova, na EUPT Kosovo prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia prijatého v nadväznosti na návrh vysokého splnomocnenca pre SZBP. Vykonávacie rozhodnutie 2006/18 podľa zdrojov, ktoré uviedol SARI, A.: Status of Forces and Status of Mission Agreements under ESDP. In: *EJIL*. 2008, zv. 19, č. 1, s. 74. Pozri aj články 4 a 5 jednotnej akcie 2006/304.

18 — Dohody nazývané SOFA („Statut of Forces Agreements“, dohoda o postavení ozbrojených síl) v prípade, že ide o vojenské operácie a SOMA („Statut of Mission Agreement“, dohoda o postavení misie) v prípade, že ide o civilné operácie, pozri SARI, A.: c. d.

19 — Pozri vzor dohody medzi Európskou úniou a hostiteľským štátom o štatúte mierových síl pod vedením Európskej únie, dokument Rady 8720/05, dostupný na internete http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720-2005-INIT/fr/pdf.

20 — Dohoda medzi členskými štátmi Európskej únie o štatúte vojenského a civilného personálu dočasne prideleného do inštitúcií Európskej únie, operačných veliteľstiev a mierových síl, ktorý môže byť poskytnutý Európskej únii v rámci prípravy a výkonu misií uvedených v článku 17 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii vrátane cvičení, ako aj vojenského a civilného personálu členských štátov poskytnutého Európskej únii, aby mohla konať v tomto rámci (SOFA EÚ) (Ú. v. EÚ C 321, 2003, s. 6).

21 — V tejto súvislosti sa misia Eulex Kosovo odvoláva na zákon Kosovskej republiky č. 03/L-033 z 20. februára 2008 o imunitách a výsadách dostupný na internetovej adrese http//www.mfa-ks.net/repository.docs/2008_03-L033_en1.pdf, ako aj na Viedenský dohovor o diplomatických stykoch z 18. apríla 1961, Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch z 24. apríla 1963, Dohovor o výsadách a imunitách Organizácie Spojených národov z 13. februára 1946 a Dohovor o výsadách a imunitách špecializovaných agentúr Organizácie Spojených národov z 21. novembra 1947.

22 — Dokument Rady 15711/02 nazvaný „Generic Status of Force Agreement for Police Mission – Imunities and privileges for EU Mission personnel“ dostupný na internetovej adrese http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711%202002%20INIT.

23. Okrem toho, so zreteľom na tvrdenie zástupcu misie Eulex Kosovo prednesené na pojednávaní, ktoré sa týka imunity tohto subjektu, podotýkam, že imunita vyplývajúca z kosovskej právnej úpravy sa uplatňuje voči kosovským orgánom a súdom a v každom prípade nemôže brániť preskúmaniu zákonnosti opatrení patriacich do pôsobnosti práva Únie s výhradou právomoci Súdneho dvora v tejto oblasti. [23]

B – *O právomoci Súdneho dvora v súlade s Lisabonskou zmluvou*

24. Je zrejmé, že za súčasného stavu práva Únie SZBP naďalej podlieha osobitným pravidlám a postupom v súlade s článkom 24 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ. Niektoré akty prijaté v rámci SZBP takto vždy unikajú súdnemu preskúmaniu Súdnym dvorom. Táto situácia zodpovedá usporiadaniu právomocí Súdneho dvora ustanovených zmluvami. [24]

25. Treba však zdôrazniť, že Lisabonská zmluva do istej miery rozšírila právomoc Súdneho dvora v oblasti SZBP. [25]

26. Po prvé Súdnemu dvoru bola výslovne udelená právomoc voči určitým aktom patriacim do pôsobnosti SZBP, čo viedlo k zmene predtým prevládajúceho prístupu, ktorý vylučoval súdne preskúmanie v tejto oblasti. Článok 24 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ stanovuje, že Súdny dvor nemá vo vzťahu k ustanoveniam zmlúv upravujúcich SZBP právomoc s výnimkou jeho právomoci monitorovať súlad s článkom 40 ZEÚ a preskúmavať zákonnosť niektorých rozhodnutí, ako sa ustanovuje v článku 275 druhom odseku ZFEÚ. Podľa tohto posledného ustanovenia má však Súdny dvor predovšetkým právomoc rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 ZEÚ. [26]

27. Po druhé článok 40 ZEÚ možno vykladať tak, že Súdnemu dvoru výslovne zveruje úlohu zabezpečiť jednoznačné vymedzenie SZBP na jednej strane a politík a postupov patriacich do pôsobnosti ZFEÚ na strane druhej, v prípadoch, že rozhodne, že uskutočňovaním SZBP nie je dotknuté uplatňovanie článkov 3 až 6 ZFEÚ. Novým prvkom v uvedenom článku je v porovnaní s bývalým článkom 47 ZEÚ (ako bol predtým formulovaný v Lisabonskej zmluve) „povinnosť nedotknutia sa“, ktorá platí obojsmerne, pričom jej účelom je jednak „chrániť“ politiky Únie pred prípadným prekrývaním s mechanizmami medzivládnej spolupráce, jednak „chrániť“ SZBP pred prípadnými podobnými účinkami politík Únie. [27]

23 — Treba však uviesť, že imunita voči právomoci súdov udelená misiám SZBP a členom ich personálu môže mať z hľadiska článku 6 ZEÚ dôsledky pre ochranu základných práv v hostiteľskom štáte. Pokiaľ ide o ľudské práva, na tému nedostatku právomoci Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP) rozhodovať o porušeniach článkov 2 a 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, pripísateľných Organizácii Spojených národov na území Kosova, pozri rozsudky ESĽP Behrami a Behrami v. Francúzsko, č. 71412/01, a Saramati v. Francúzsko, Nemecko a Nórsko, č. 78166/01. Táto téma súvisí so súčasnou diskusiou o extrateritoriálnych účinkoch Charty základných práv Európskej únie, pozri MORENO-LAX, V.: The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights. In: *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Hart 2014, s. 1657 až 1683. Pokiaľ ide o zodpovednosť štátu v prípade, keď vykonáva „skutočnú kontrolu“ na území mimo svojho vnútroštátneho územia, pozri rozsudok ESĽP Loizidou v. Turecko, č. 15318/89 a jeho striktný výklad odvodený z rozsudku ESĽP Bankovic v. Belgicko, č. 52207/99. Problematika súdnej ochrany však nemá priamy vplyv na otázku, ktorú položil súd v prejednávanej veci.

24 — Stanovisko 2/13, EU:C:2014:2454, body 252 a 253.

25 — Pozri HILLION, Ch.: A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy. In: *The European Court of Justice and External Relations Law*. Oxford 2014, s. 47 až 73.

26 — Táto skutočnosť viedla na jednej strane k osobitne bohatej judikatúre súdov Únie (pozri rozsudky Komisia a i./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518; Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776; Bank Melli Iran/Rada, T-35/10 a T-7/11, EU:T:2013:397, ako aj Hassan/Rada, T-572/11, EU:T:2014:682) a na strane druhej k zmenám a doplneniam Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu Európskej únie (pozri návrh rokovacieho poriadku Všeobecného súdu dostupný na internetovej stránke http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/doc-fr-0000.pdf).

27 — Pozri Griller, S.: The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy. In: *The Court of Justice and the construction of Europe* (Súdny dvor a budovanie Európy). 2013, s. 675 až 692.

28. Po tretie treba poukázať na význam ústavných zásad, ktoré musia inštitúcie Únie dodržiavať v prípadoch, keď konajú v rámci vonkajšej činnosti, a ktorých dodržiavanie prináleží Súdnemu dvoru monitorovať.[28] Spolu so zásadou lojálnej spolupráce, ktorá je teraz stanovená v článku 4 ods. 3 ZEÚ, sa vyžaduje dodržiavanie uvedených zásad na účely uskutočňovania cieľov Únie vrátane cieľov v oblasti SZBP. V tejto súvislosti pripomínam, že v súlade s článkom 21 ods. 3 ZEÚ Únia dodržiava zásady, ktoré sa uplatnili pri jej založení (ako sú uvedené v odsekoch 1 a 2 predmetného článku), pri rozpracúvaní a vykonávaní jej vonkajšej činnosti.

29. Súdny dvor napokon už riešil problematiku vymedzenia politík Únie ešte pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, najmä v rámci rozpravy o tzv. tovare „dvojakého použitia“[29] vo veci Werner, počas ktorej zdôraznil, že „opatrenie brániace alebo obmedzujúce vývoz určitých položiek… nemožno vyčleniť z oblasti spoločnej obchodnej politiky z dôvodu, že je zamerané na dosahovanie cieľov zahraničnej a bezpečnostnej politiky“[30]. Naopak, pokiaľ ide o opatrenie na boj proti šíreniu ľahkých zbraní, Súdny dvor spresnil, že podľa článku 47 Zmluvy o EÚ Únia nemôže použiť právny základ vyplývajúci zo SZBP na prijatie ustanovení, ktoré patria takisto do právomoci pridelenej Spoločenstvu Zmluvou o ES.[31]

30. Súdny dvor teda zostáva hlavným strážcom vymedzenia právomocí. Skutočnosť, či akty prijaté misiou Únie pri plnení rozpočtu Únie patria do právomoci Súdneho dvora, by sa mala preskúmať práve s ohľadom na tieto konštatovania.

V – **Rozpočet Únie a jeho kontrola v kontexte vonkajšej činnosti**

A – *Stručné pripomenutie postavenia misie Eulex Kosovo*

31. Vo vyššie uvedených návrhoch Rady[32] sa správne uvádza „pokiaľ ide o potrebu čo najviac zjednotiť činnosti EÚ a členských štátov na podporu partnerských krajín… aby mohli v čoraz väčšej miere samy predchádzať krízam alebo ich zvládať“.

32. Ako vyplýva z článku 2 jednotnej akcie 2008/124, Eulex Kosovo pomáha kosovským inštitúciám, justičným orgánom a orgánom činným v trestnom konaní pri napredovaní v udržateľnom rozvoji a zodpovednosti, pričom zabezpečuje, aby tieto inštitúcie dodržiavali medzinárodne uznávané normy a najlepšie európske postupy.

28 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Rada/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, body 28 a 29), ako aj Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 79).

29 — Ide o tovar, ktorý môže slúžiť tak na vojenské, ako aj na civilné účely.

30 — Rozsudok Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, bod 10). Tento výklad viedol normotvorcu k tomu, aby nahradil právny rámec, ktorý bol pôvodne založený na jednotnej akcii SZBP, ako aj nariadenie prijaté v rámci spoločnej obchodnej politiky, nariadením založeným výlučne na obchodnej politike: pozri nariadenie Rady (ES) č. 1334/2000 z 22. júna 2000 stanovujúce režim spoločenstva na kontrolu exportov položiek a technológie s dvojakým použitím (Ú. v L 159, s. 1; Mim. vyd. 02/010, s. 3).

31 — Rozsudok Komisia/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 77). Na doplnenie pozri na účely analýzy hovoriacej v prospech *judicial restraint* (zdržanlivosť súdnej moci) v rámci SZBP návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/Grécko (C-120/94, EU:C:1995:109, bod 54).

32 — Návrhy Rady o globálnom prístupe EÚ z 12. mája 2014, bod 11.

33. Misia Eulex Kosovo, ktorá bola zriadená na základe rezolúcie OSN 1244[33], je doposiaľ najväčšou civilnou misiou v rámci SZBP. Personál misie pozostáva najmä zo sudcov, prokurátorov, policajných úradníkov a colných úradníkov a tvorí ho 800 medzinárodných členov a 800 národných členov. Rozpočet tejto misie predstavuje 90 miliónov eur ročne a tvoria ho príspevky väčšiny členských štátov Únie, ako aj Kanady, Nórskeho kráľovstva, Švajčiarskej konfederácie, Tureckej republiky a Spojených štátov amerických.[34]

34. Zo spisu vyplýva, že misia Eulex Kosovo má štatút operácie krízového riadenia v rámci zodpovednosti Rady, ktorá ju zriadila a ktorá vykonáva politickú kontrolu a strategické usmerňovanie.[35] Vôľa normotvorcu ponímať misie iba ako „operácie“ v skutočnosti vychádza z ustanovení jednotnej akcie 2008/124.[36]

35. Treba však zdôrazniť, že normotvorca niekoľkokrát zmenil jednotnú akciu 2008/124[37] predovšetkým prostredníctvom rozhodnutia 2014/349 (ďalej len „zmenená jednotná akcia 2008/124“). Podľa článku 15a zmenenej jednotnej akcie 2008/124 má misia Eulex Kosovo v miere potrebnej na vykonávanie uvedenej jednotnej akcie právomoc obstarávať služby a dodávky, uzatvárať zmluvy a administratívne dojednania, zamestnávať personál, vlastniť bankové účty, nadobúdať majetok a užívať ho, plniť si záväzky a *vystupovať pred súdom ako účastník konania*. Ďalej podotýkam, že zmena jednotnej akcie nie je na rozdiel od tvrdenia misie Eulex Kosovo, ktoré predniesla na pojednávaní, izolovaným opatrením vo vzťahu k nej, ale došlo k nej aj vo vzťahu k misii Európskej únie v rámci SBOP v Nigeri.[38]

B – *O rozpočtových pravidlách uplatňovaných na SZBP ako o východisku na určenie právomoci Súdneho dvora*

1. O financovaní z rozpočtu Únie

36. Rád by som pripomenul, že pri podpise Maastrichtskej zmluvy sa rozlišovalo medzi správnymi a prevádzkovými výdavkami vynakladanými v rámci druhého piliera, pričom správne výdavky sa vždy účtujú na ťarchu rozpočtu Spoločenstva. Z tohto dôvodu trvám na tom, že problematika rozpočtových výdavkov v skutočnosti nikdy nebola a stále nie je záležitosťou týkajúcou sa SZBP. Už v tom čase sa totiž predpokladalo, že časť financovania SZBP bude podliehať rozpočtovým pravidlám Spoločenstva vrátane systému kontroly, ktorý sa v súvislosti s nimi uplatňuje.

33 — Dňa 10. júna 1999 Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov prijala rezolúciu 1244, v rámci ktorej Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov „rozhodla, že medzinárodná civilná prítomnosť a medzinárodná bezpečnostná prítomnosť sú založené na počiatočné obdobie 12 mesiacov a budú pokračovať aj po tomto období, pokiaľ Bezpečnostná rada nerozhodne inak“ (odsek 19), „splnomocňuje generálneho tajomníka, konajúceho s pomocou príslušných medzinárodných organizácií, na založenie medzinárodnej civilnej prítomnosti v Kosove“ (odsek 10).

34 — Podrobnejšie informácie pozri na http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf.

35 — Eulex Kosovo teda nie je na rozdiel od tvrdenia zástupcu Eulex Kosovo misiou zriadenou v rámci Organizácie Spojených národov.

36 — Pozri najmä článok 10 ods. 2 jednotnej akcie 2008/124. Vedúci misie Eulex Kosovo navyše uzavrel zmluvu s Komisiou, a teda nebol prijatý do funkcie na základe výberového konania podľa postupu orgánov európskych inštitúcií, ale bol prijatý na dobu určitú ako nezávislý poradca.

37 — Jednotná akcia Rady 2009/445/SZBP z 9. júna 2009 (Ú. v. EÚ L 148, s. 33); rozhodnutie Rady 2010/322/SZBP z 8. júna 2010 (Ú. v. EÚ L 145, s. 13); rozhodnutie Rady 2010/619/SZBP z 15. októbra 2010 (Ú. v. EÚ L 272, s. 19); rozhodnutie Rady 2011/687/SZBP zo 14. októbra 2011 (Ú. v. EÚ L 270, s. 31); rozhodnutie Rady 2011/752/SZBP z 24. novembra 2011 (Ú. v. EÚ L 310, s. 10); rozhodnutie Rady 2012/291/SZBP z 5. júna 2012 (Ú. v. EÚ L 146, s. 46); rozhodnutie Rady 2013/241/SZBP z 27. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 141; s. 47); rozhodnutie Rady 2014/349/SZBP z 12. júna 2014 (Ú. v. EÚ L 174; s. 42) a rozhodnutie Rady 2014/685/SZBP z 29. septembra 2014 (Ú. v. EÚ L 284, s. 51).

38 — Rozhodnutie Rady 2014/482/SZBP z 22. júla 2014, ktorým sa mení rozhodnutie 2012/392/SZBP o misii Európskej únie v rámci SBOP v Nigeri (EUCAP Sahel Niger) (Ú. v. EÚ L 217, s. 31). Otázka účinkov zmenenej jednotnej akcie 2008/124 bude vysvetlená v záverečnej časti týchto návrhov, pozri body 63 a 64.

37. Na druhej strane Maastrichtská zmluva ustanovila právomoc Rady buď určiť, že prevádzkové výdavky nesú členské štáty, alebo rozhodnúť, že tieto výdavky idú na ťarchu rozpočtu Spoločenstiev. Amsterdamská zmluva zahrnula prevádzkové výdavky do rozpočtu Spoločenstva a pritom stanovila dve výnimky pre výdavky na vojenské operácie a výdavky v oblasti obrany, pričom Rada si zachováva právomoc jednomyseľne o nich rozhodnúť inak.

38. Lisabonská zmluva prevzala existujúce osobitné pravidlá. V súlade s článkom 41 ods. 1 ZEÚ správne výdavky, ktoré vzniknú pri vykonávaní SZBP, idú na ťarchu rozpočtu Únie [39], zatiaľ čo podľa článku 41 ods. 2 ZEÚ sú prevádzkové výdavky zahrnuté do rozpočtu Únie v súlade so zásadou uplatňovanou od čias Amsterdamskej zmluvy. Misie SBOP sú zasa podľa svojej povahy financované členskými štátmi podľa kľúča hrubého domáceho produktu (HDP) v prípade, ak ide o financovanie vojenských operácií, zatiaľ čo civilné a správne výdavky nesie Európska únia. [40] V súlade s medziinštitucionálnou dohodou z roku 2013 [41] je celková suma prevádzkových výdavkov SZBP v celom rozsahu zahrnutá do samostatnej rozpočtovej kapitoly s názvom „SZBP“ [42].

39. V prejednávanej veci, ako vyplýva z článku 16 jednotnej akcie 2008/124 [43], sa všetky výdavky misie Eulex Kosovo spravujú v súlade s pravidlami a postupmi Spoločenstva, ktoré sa vzťahujú na rozpočet Únie. [44]

40. V tejto súvislosti je nesporné, že keďže sú akcie SZBP položkami v rozpočte Únie, hospodárenie s rozpočtom a súvisiaca kontrola rozpočtu patria do právomoci inštitúcií Únie. V súlade s článkom 310 ods. 1 ZFEÚ musia byť všetky príjmy a výdavky Únie zahrnuté v rozpočte Únie. Európsky parlament a Rada ustanovia ročný rozpočet Únie v súlade s článkom 314 ZFEÚ. Do plnenia rozpočtu určeného na financovanie akcií spadajúcich do pôsobnosti SZBP je zapojených viacero aktérov, ku ktorým patria Rada, skupina poradcov pre SZBP Rady, Parlament, Komisia a členské štáty.

39 — Lisabonskou zmluvou sa takisto zaviedli nástroje financovania vojenských operácií, pokiaľ ide na jednej strane o naliehavé opatrenia a na strane druhej o počiatočný fond na financovanie prípravných činností (pozri článok 41 ods. 3 ZEÚ).

40 — Carpentier, M.: La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L'exemple de la PESC (Koordinácia štátnych výdavkov Komisiou. Príklad SZBP). In: *Revue Française de finances publiques*. Február 2014, č. 125.

41 — Medziinštitucionálna dohoda z 2. decembra 2013 medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových otázkach a riadnom finančnom hospodárení (Ú. v. EÚ C 373, s. 1).

42 — Mimochodom podotýkam, že keďže výdavky súvisiace s operáciami, ktoré majú vojenské dôsledky, nie sú zahrnuté v rozpočte Únie, tento postup nie je transparentný predovšetkým vzhľadom na doložku o solidarite v oblasti spoločnej obrany uvedenej v článku 222 ZFEÚ a v článku 42 odseku 7 ZEÚ. Podľa predmetných ustanovení totiž Únia smie použiť svoje vojenské prostriedky na účely poskytnutia pomoci a podpory Organizácii Spojených národov (OSN) a Organizácii Severoatlantickej zmluvy (NATO), pričom nie je jasné, či Únia znáša súvisiace vojenské výdavky.

43 — Článok 16 jednotnej akcie znie:

„1. Finančná referenčná suma určená na pokrytie výdavkov na obdobie šestnástich mesiacov odo dňa schválenia OPLAN-u je 205 000 000 EUR.

2. Všetky výdavky sa spravujú v súlade s pravidlami a postupmi Spoločenstva, ktoré sa vzťahujú na rozpočet EÚ, s tou výnimkou, že žiadne predbežné financovanie nezostáva vlastníctvom Spoločenstva.

3. S výhradou súhlasu Komisie môže vedúci misie uzavierať technické dohody s členskými štátmi EÚ, zúčastnenými tretími štátmi a inými medzinárodnými aktérmi vyslanými v Kosove, pokiaľ ide o poskytovanie zariadenia, služieb a priestorov pre EULEX KOSOVO…

4. Vedúci misie podáva Komisii, ktorá nad ním vykonáva dohľad, úplné správy o činnostiach, ktoré vykonal v rámci svojej zmluvy.

5. Finančné dojednania rešpektujú prevádzkové požiadavky EULEX KOSOVO vrátane kompatibility vybavenia a schopnosti jej tímov spolupracovať a zohľadňujú rozmiestnenie personálu v regionálnych kanceláriách.

…“

44 — Treba uviesť, že jednotná akcia 2008/124 bola predmetom viacerých zmien, ktorých účelom bolo prispôsobiť a zvýšiť finančnú referenčnú sumu určenú na pokrytie výdavkov misie Eulex Kosovo. Pozri v tejto súvislosti zmeny zavedené jednotnou akciou Rady 2009/445 a rozhodnutie 2010/322.

41. Skutočnosť zakladajúca právomoc Súdneho dvora teda vyplýva z rozpočtového záväzku Únie a z prijímania rozhodnutí, ktorými sa zabezpečuje jeho plnenie v rámci funkcií, ktoré vykonávajú subjekty určené v súlade s aktmi v oblasti SZBP. Toto konštatovanie sa nijako nedotýka ustanovení článku 24 ods. 1 druhého pododseku poslednej vety ZEÚ a článku 275 prvého odseku ZFEÚ, ktoré stanovujú, že Súdny dvor nemá v zásade právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa SZBP, ani pokiaľ ide o akty prijaté na ich základe. [45]

42. Akty týkajúce sa rozpočtu Únie uvedené v článku 310 ods. 3 ZFEÚ, ktoré patria do pôsobnosti riadenia činnosti subjektov vytvorených v rámci SZBP, treba odlišovať od aktov, ktoré boli prijaté podľa ustanovení zmlúv týkajúcich sa SZBP, akou je jednotná akcia 2008/124 a tiež od aktov prijatých subjektmi zriadenými podľa ustanovení o SZBP a týkajúcich sa SZBP.

43. Z týchto dôvodov nesúhlasím so stanoviskom Komisie, ktorá vo svojej odpovedi Súdnemu dvoru po prvé tvrdí, že v prejednávanej veci bol súdu Únie predložený žalobný dôvod nezákonnosti založený na porušení pravidiel v oblasti verejného obstarávania, ktorý je „vonkajším normatívnym parametrom SZBP“, na základe čoho možno konštatovať, že vylúčenie právomoci podľa článku 275 prvého odseku ZFEÚ nie je uplatniteľné, pričom nie je potrebné skúmať, či je napadnutý akt sám aktom prijatým na základe ustanovenia o SZBP.

44. Okrem toho tzv. „teória ťažiska“ alebo „teória politických aktov“ obhajovaná zástupcom misie Eulex Kosovo, ktorá by mala viesť buď k vylúčeniu zásady právomoci Súdneho dvora, alebo k jej prijatiu, sa v spojení s povinnosťou nepoužiť právomoc v práve Únie neuplatňuje. Stačí pripomenúť, že preskúmanie zákonnosti právnych aktov Únie zostáva základnou a stálou hodnotou právneho poriadku Únie. V tomto právnom spoločenstve ani jeho členské štáty, ani jeho inštitúcie neunikajú kontrole súladu svojich právnych aktov so základnou ústavnou chartou, akou je zmluva. Zmluvou sa pritom ustanovil kompletný systém opravných prostriedkov a postupov, ktorými sa Súdnemu dvoru zveruje preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií. [46] „Právo obrátiť sa na súd je súčasťou právneho štátu“, je jeho „dôsledkom“ „výdobytkom a nástrojom“ [47].

45. Okrem toho v prípade, ak rozpočet Únie slúži na financovanie opatrení SZBP, nemožno ho z hľadiska vyššie citovanej judikatúry, a najmä rozsudku Werner (C-112/91, EU:C:1993:27), vyňať z pôsobnosti rozpočtových pravidiel vzťahujúcich sa na politiky a právne postupy Únie.

46. Na účely vymedzenia právomoci Súdneho dvora je však potrebné uskutočniť analýzu uplatňovaných pravidiel z hľadiska plnenia rozpočtu Únie, osobitne v oblasti verejného obstarávania, ktoré možno organizovať v rámci vonkajšej činnosti.

2. O vynakladaní výdavkov na SZBP

47. Najprv treba uviesť, že z historického hľadiska bolo plnenie rozpočtu Únie v oblasti vonkajšej činnosti podriadené kontrole, ktorá už od začiatku vykazovala nedostatky. Už v roku 1996 Dvor audítorov konštatoval nedostatočnú kontrolu a závažné nezrovnalosti v postupe obstarávania služieb metodickej podpory. [48] Dvor audítorov napokon vo svojom stanovisku č. 1/97 k SZBP objasnil neexistenciu pravidiel účasti Komisie na stanovovaní finančných, právnych a prevádzkových ustanovení týkajúcich sa uskutočňovania opatrení SZBP, ktoré majú finančné dôsledky. [49] Medzi

45 — Pokiaľ ide o klasický spor týkajúci sa voľby právneho základu, pozri vyššie uvedený rozsudok Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025).

46 — Rozsudok Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23).

47 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Gestoras Pro Amnistía a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

48 — Osobitná správa č. 4/96 o účtoch európskej volebnej jednotky zriadenej jednotnou akciou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky týkajúcej sa pozorovania palestínskych volieb s pripojenými odpoveďami Komisie (Ú. v. ES 1997, C 57, s. 1, bod 32).

49 — Stanovisko č. 1/97 nebolo zverejnené a uvádza sa v prílohe 5b k osobitnej správe Dvora audítorov č. 13/2001 o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (SZBP) s pripojenými odpoveďami Rady a Komisie (pozri bod 10, poznámka pod čiarou 2 uvedenej správy) (Ú. v. ES C 338, 2001, s. 1).

odporúčaniami Dvora audítorov, ktoré vyplývajú z osobitnej správy č. 13/2001, sa uvádza najmä nutnosť prijatia jasných ustanovení týkajúcich sa úlohy Komisie pri vykonávaní SZBP, ako aj transparentnosť finančného hospodárenia v rámci opatrení na SZBP. Vo svojej osobitnej správe č. 11/2014 o zriadení Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ)[50] Dvor audítorov spomenul najmä nezačlenenie osobitných zástupcov Únie do ESVČ.[51] Nakoniec podotýkam, že v roku 2012 Súd audítorov prijal správu venovanú osobitne misii Eulex Kosovo.[52]

48. Pokiaľ ide o osobitné rozpočtové pravidlá, článok 317 ZFEÚ ustanovuje, že Komisia v spolupráci s členskými štátmi plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Toto ustanovenie predstavuje právny základ nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktorého cieľom je stanoviť pravidlá týkajúce sa zostavenia a plnenia všeobecného rozpočtu Únie. Malo by sa teda vykladať tak, že je uplatniteľné aj na akty o rozpočtovom hospodárení a o plnení rozpočtu, ktoré prijali misie Únie a ktoré patria do pôsobnosti jej vonkajšej činnosti.

49. Keďže spoločnosť Elitaliana dostala v prejednávanej veci list oznamujúci sporné rozhodnutie s dátumom 29. marec 2012[53], v rozhodnom čase bolo uplatniteľné nariadenie o rozpočtových pravidlách, ktoré bolo prijaté v súlade s článkom 279 ES (teraz článok 322 ZFEÚ), čiže nariadenie o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002, zmenené a doplnené, najmä pokiaľ ide o ESVČ, nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 1081/2010 z 24. novembra 2010[54]. Článok 4 nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002, ktorý stanovuje zásady jednotnosti a správnosti rozpočtu, ustanovuje, že *príjmami a výdavkami Spoločenstiev sú aj výdavky v oblasti SZBP*. Komisia tak predkladá rozpočtovému orgánu spolu s návrhom rozpočtu aj dokument, ktorý obsahuje výkaz správnych a prevádzkových výdavkov spojených s vonkajšou činnosťou Únie vrátane misií v oblasti SZBP financovaných z rozpočtu Únie.[55]

50. Nariadenie o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 ďalej stanovuje, že rozpočtové hospodárenie by sa malo dať vykonávať buď priamo na úrovni útvarov Komisie, alebo nepriamo delegovaním na subjekty, ktorých činnosť upravuje právo Spoločenstva alebo vnútroštátne verejné právo.[56] Predmetné nariadenie v článku 54 umožňuje Komisii pri plnení rozpočtu prostredníctvom nepriameho centralizovaného hospodárenia alebo decentralizovaného hospodárenia[57] delegovať úlohy vykonávania rozpočtu na osoby poverené vykonávaním osobitých opatrení podľa hlavy V Zmluvy o EÚ v oblasti SZBP a určené v základnom akte v zmysle článku 49 tohto nariadenia. Článok 49 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 uvádza medzi základnými aktmi v oblasti SZBP prijatie jednotných akcií v zmysle článku 14 ZEÚ.[58] V tomto ohľade je zrejmé, že jednotná akcia 2008/14, ktorou sa zriadila misia Eulex Kosovo, bola prijatá podľa článku 14 ZEÚ.

51. Pokiaľ ide o misiu Eulex Kosovo, v súlade s článkom 8 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124, vedúci misie zodpovedá za plnenie rozpočtu misie Eulex Kosovo a na tento účel podpíše zmluvu s Komisiou. Okrem toho v súlade s článkom 16 jednotnej akcie 2008/124, ktorý sa týka finančných ustanovení, vedúci misie podáva Komisii, ktorá nad ním vykonáva dohľad, úplné správy o činnostiach, ktoré vykonal v rámci svojej zmluvy.

50 — Osobitná správa č. 11/2014 dostupná na internetovej adrese http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_FR.pdf.

51 — Bod 35 a nasl. osobitnej správy Dvora audítorov č. 11/2014.

52 — Osobitná správa č. 18/2012 Pomoc Európskej únie Kosovu na podporu právneho štátu, dostupná na internetovej adrese http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr182012_/eca_sr182012_fr.pdf.

53 — Čiže pred nadobudnutím účinnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, s. 1), 26. októbra 2012, uplatniteľného od 1. januára 2013.

54 — Ú. v. ES L 311, s. 9; Mim. vyd. 02/012, s. 295.

55 — Článok 33 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

56 — Pozri odôvodnenie 16 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

57 — V súlade s článkom 53a nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

58 — V znení Niceskej dohody.

52. Ďalej podotýkam, že v júni 2012 Komisia prijala oznámenie o finančnom hospodárení misií SBOP [59]. Požiadala Radu o poskytnutie právnej subjektivity misiám, aby sa misie zodpovedali Komisii za hospodárenie s finančnými prostriedkami, ktoré im boli zverené. [60] Napriek tomu, že ide o utajovaný dokument, zdá sa, že zmeny jednotnej akcie, osobitne vloženie článku 15a do zmenenej a doplnenej jednotnej akcie 2008/124, uvedenú požiadavku spĺňajú. [61] Nakoniec treba vyzdvihnúť úlohu, ktorú plní útvar pre nástroje zahraničnej politiky (FPI) Komisie pri rozpočtovom hospodárení Únie v danej oblasti. [62]

3. O dohľade nad verejným obstarávaním v rámci vonkajšej činnosti

53. Ako vyplýva z napadnutého uznesenia, v rámci misie Eulex Kosovo bolo uverejnené oznámenie o vyhlásení užšieho zadávacieho konania, ktoré sa týka projektu s názvom „Podpora misie Eulex v Kosove vrtuľníkmi“, s cieľom uzavrieť zmluvu o poskytovaní služieb. Ako spresňuje Komisia, sporným aktom je teda písomné oznámenie z 29. marca 2012, ktorým vedúci misie Eulex Kosovo informuje žalobkyňu o svojom rozhodnutí prideliť dotknutú verejnú zákazku konkurentovi, ktorého ponuka bola zaradená na prvé miesto, t. j. spoločnosti podľa írskeho práva Starlite, a v dôsledku toho vyradiť ponuku spoločnosti Elitaliana, ktorej ponuka bola zaradená na druhé miesto. [63]

54. Ide teda o zadanie verejnej zákazky na služby, s ktorým je spojená úhrada súm z rozpočtu Únie. [64]

55. Ako správne zdôrazňuje Komisia, sporné rozhodnutie je opatrením na plnenie rozpočtu Únie, na ktoré sa v žiadnom prípade nemôže uplatniť ustanovenie o vylúčení právomoci Súdneho dvora uvedené v článku 24 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ a v článku 275 prvom odseku ZFEÚ, dokonca ani v prípade, že by bolo predmetné rozhodnutie prijaté orgánom zriadeným podľa hlavy V Zmluvy o EÚ. Komisia ďalej poukazuje na to, že vedúci misie Eulex Kosovo v prejednávanej veci konal v rámci finančných právomocí Komisie, a že teda jeho konanie nespadá do rozsahu pôsobnosti SZBP. Tento prístup je v súlade nielen s vyššie uvedenými ustanoveniami nariadenia o rozpočtových pravidlách, a to nezávisle od toho, či ide o ustanovenia uplatniteľné *ratione temporis* alebo o v súčasnosti platné ustanovenia, ale aj s právomocami, ktoré sa Komisii udeľujú zmluvami (článok 17 ods. 1 štvrtá veta ZEÚ) a ktoré sú spomenuté aj v článku 9 ods. 1 rozhodnutia 2010/427/EÚ [65].

56. So zreteľom na sporný akt sú relevantnými ustanoveniami ustanovenia obsiahnuté v hlave V nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002, ktoré sa týkajú verejného obstarávania. Články 162 a 167 predmetného nariadenia potvrdzujú uplatniteľnosť všeobecných pravidiel týkajúcich sa verejného obstarávania na vonkajšie činnosti financované z rozpočtu. [66] Lenže z toho vyplýva, že dodržiavanie zásad transparentnosti a riadneho finančného hospodárenia znamená, že subjekty, na

59 — C(2012) 4052/F1 Communication from the Commission Rules for the Financial management of the CFSP Missions.

60 — Pozri vyššie uvedené oznámenie C(2012) 4052/F1. Uvedené oznámenie, ktoré nie je prístupné verejnosti, je zmienené v už citovanej osobitnej správe Dvora audítorov č. 18/2012.

61 — Na doplnenie podotýkam, že nariadenie č. 966/2012 takisto zohľadňuje osobitosti SZBP.

62 — Pozri výročnú správu FPI dostupnú v anglickom znení na internetovej adrese http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf.

63 — Na pojednávaní však zástupca Eulex Kosovo tvrdil, že uskutočnený výber zo spoločností Starlite a Elitaliana bol politickým rozhodnutím, čo je v rozpore s jeho písomnými tvrdeniami.

64 — Podotýkam, že problematika dohľadu nad zákonnosťou verejného obstarávania v rámci misií bola Všeobecnému súdu predložená vo veci T-511/08 v súvislosti s Policajnou misiou Európskej únie v Afganistane (Eupol Afganistan) zriadenou na základe jednotnej akcie Rady 2007/369/SZBP z 30. mája 2007 (Ú. v. EÚ L 139, s. 33). V nadväznosti na späťvzatie žaloby však došlo k výmazu žaloby (pozri uznesenie predsedu Všeobecného súdu Unity OSG FZE/Rada a EUPOL Afghanistan, T-511/08, EU:T:2010:138).

65 — Rozhodnutie Rady z 26. júla 2010 o organizácii a fungovaní Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (Ú. v. EÚ L 201, s. 30).

66 — Okrem toho podotýkam, že Praktická príručka pre zmluvné postupy pri vonkajších aktivitách Únie (PRAG 2014) sa zaoberá zmluvnými postupmi, ktoré sa vzťahujú na všetky zmluvy o vonkajšej pomoci Únie financované zo všeobecného rozpočtu Európskej únie (rozpočet) a z 10. Európskeho rozvojového fondu (ERF), http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=1.&id=241. Oznámenie o vyhlásení sporného verejného obstarávania, ktoré uverejnila misia Eulex Kosovo, obsahuje odkaz na vtedy platné znenie uvedenej príručky: pozri poznámku pod čiarou 1 oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania (Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo nº 2, Pristina Kosovo), OJ/S S200 18/10/2011 nº 324817-2011-EN (prevzaté zo spisu prejednávaného pred Všeobecným súdom v rámci veci, v ktorej bolo vydané napadnuté uznesenie).

ktoré boli delegované úlohy plnenia rozpočtu v mene Komisie, by mali mať predovšetkým k dispozícii transparentné postupy zadávania verejných zákaziek a účinné vnútorné kontroly.[67] Okrem toho sa v nariadení o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 zdôrazňuje, že súčasťou zmlúv uzavretých s fyzickými osobami musia byť všeobecné zásady zadávania verejných zákaziek uvedené v hlave V prvej časti a v hlave IV druhej časti toho istého nariadenia, pokiaľ ide o vonkajšie činnosti.[68]

57. Pokiaľ ide o spôsob riadenia, z článku 166 ods. 1 písm. b) nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 vyplýva, že opatrenia vykonané v rámci SZBP vedú k zmluve alebo dohode o udelení grantu medzi Komisiou a fyzickými alebo právnickými osobami zodpovednými za vykonávanie uvedených akcií. Nariadenie o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 v článku 167 vymedzuje aj pojem „verejný obstarávateľ“, ktorý zahŕňa „vnútroštátne alebo medzinárodné verejnoprávne orgány alebo *fyzické alebo právnické osoby, ktoré sú príjemcami grantu na vykonávanie vonkajšieho opatrenia*“.

58. V prejednávanej veci z oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania vyplýva, že sa vzťahuje na služby naliehavej prepravy vrtuľníkmi na účely poskytnutia zdravotnej starostlivosti („helicopter emergency medical service“) a na služby leteckej zdravotníckej prepravy („air ambulance service“). Zdá sa mi, že povaha vyžiadaných služieb bola teda v prevažnej miere civilná. Okrem toho v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania bol ako verejný obstarávateľ („contracting authority“) označený vedúci misie, takže sa naň vzťahujú už citované ustanovenia článkov 166 a 167 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.[69]

59. V tejto súvislosti podotýkam, že ustanovenia článku 16 jednotnej akcie 2008/124 nedopĺňajú relevantné informácie na účely určenia právomoci súdov Únie, s výnimkou jej odseku 3. Táto jednotná akcia je totiž odvodená zo súboru ustanovení o plnení rozpočtu Únie, z ktorých vyplýva, že konečnú zodpovednosť nesie Komisia.

60. Hoci je takto určená právomoc Všeobecného súdu a Súdneho dvora rozhodovať spory v oblasti verejných zákaziek zadaných v rámci vonkajšej činnosti Únie, nič to nemení na skutočnosti, že pri zadávaní verejných zákaziek sa možno vyhnúť právomoci súdov Únie v prípade, že zákazky patria do oblasti činností vojenského charakteru. Ako som už uviedol, z hľadiska článku 41 ZEÚ sa totiž operácie s vojenskými dôsledkami alebo operácie v oblasti obrany účtujú z rozpočtu členských štátov, pokiaľ Rada nerozhodne inak. Čo sa naopak týka verejných zákaziek civilného charakteru, právomoc Súdneho dvora je nespochybniteľná.[70]

61. Pokiaľ ide napokon o účasť tretích krajín na financovaní operácií na civilné účely, stačí uviesť odkaz na rozsudok Všeobecného súdu vo veci Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy[71], z ktorého vyplýva, že rozpočtový záväzok tretích krajín nebráni uplatňovaniu právnych predpisov Únie a preskúmaniu zo strany súdov Únie. Okrem toho nariadenie o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002 ustanovuje možnosť používať financovanie zo strany vonkajších aktérov, ako sú tretie krajiny, ktoré však nesmie presiahnuť rozsah pôsobnosti opatrení na plnenie rozpočtu Únie.[72]

67 — Odôvodnenie 18 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

68 — Odôvodnenie 45 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

69 — V každom prípade, aj keby to tak nebolo, Súdny dvor už rozhodol, že keď ide o subjekt, ktorý nie je formálne začlenený do správneho orgánu, hoci bol zriadený na účely plnenia úloh, ktoré mu zveruje zákon, malo by sa prihliadnuť na funkčný výklad, pozri rozsudok Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, bod 11).

70 — Pozri aj na tému vnútroštátnych verejných zákaziek v oblasti obrany, a najmä výrobkov, ktoré nadobudol verejný obstarávateľ výlučne na vojenské účely, ale pri ktorých existuje široká možnosť podobného použitia na civilné účely, rozsudok Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — Pozri články 162 až 165 nariadenia o rozpočtových pravidlách č. 1605/2002.

VI – **Doplňujúce pripomienky**

62. Na doplnenie by som rád poskytol niekoľko stručných vysvetlení týkajúcich sa odvolania v prejednávanej veci.

63. Pokiaľ ide najprv o dôsledky zmenenej akcie 2008/124 na preskúmanie napadnutého uznesenia, je nesporné, že uvedená jednotná akcia v článku 15a potvrdzuje procesnú spôsobilosť misie Eulex Kosovo a v článku 16 ustanovuje zodpovednosť misie Eulex Kosovo za všetky nároky a záväzky vyplývajúce z vykonávania mandátu od 15. júna 2014.[73] Za súčasného stavu práva sú tak jasne ustanovené opravné prostriedky, ktoré umožňujú preskúmanie zákonnosti pred Všeobecným súdom s výhradou splnenia podmienok vyplývajúcich z článku 263 ZFEÚ.

64. Vec prejednávaná v odvolacom konaní však zostáva zakotvená *ratione temporis* v odlišnom právnom kontexte, čo ma vedie k tomu, aby som potvrdil svoje stanovisko, že Všeobecný súd správne nepriznal misii Eulex Kosovo postavenie žalovaného účastníka konania, takže žaloba spoločnosti Elitaliana by sa mala považovať za neprípustnú a odvolanie by sa malo zamietnuť v plnom rozsahu.

65. Zmenená jednotná akcia 2008/124 v skutočnosti nijako nemôže ovplyvniť zákonnosť napadnutého uznesenia. Pokiaľ ide ďalej o diskusiu začatú na pojednávaní na tému poradia preskúmania príčin neprípustnosti tak Všeobecným súdom, ako aj Súdnym dvorom, zastávam názor, že v práve Únie neexistuje žiadny dôvod umožňujúci vychádzať z toho, že úvaha Všeobecného súdu sa vyznačuje nesprávnym právnym posúdením, ktoré spočíva v tom, že Všeobecný súd založil svoju analýzu na preskúmaní dôvodu neprípustnosti *ratione personae*. Naopak sa domnievam, že poradie preskúmania, ktoré si zvolil Všeobecný súd, je z hľadiska zásady hospodárnosti konania plne odôvodnené.[74]

66. V každom prípade sa súdy Únie v budúcnosti nebudú môcť vyhnúť konfrontácii s nedostatočnou ochranou práv jednotlivcov v kontexte vonkajšej činnosti. Diskusia o štatúte misií a ich personálu v rozsahu, v akom majú výsady a imunity, musí ísť ruka v ruke so zavedením opravných prostriedkov pre jednotlivcov proti aktom prijatým misiami, ktoré majú vplyv na ich práva a povinnosti.

VII – **Návrh**

67. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy preto navrhujem Súdnemu dvoru, aby vyhlásil:

Na základe článku 41 ods. 1 a 2 ZEÚ súdy Európskej únie majú právomoc rozhodovať o zákonnosti opatrenia na plnenie rozpočtu Európskej únie prijatého subjektom, ktorý bol vytvorený na základe aktu, na ktorý sa vzťahuje hlava V Zmluvy o EÚ upravujúca vonkajšiu činnosť Európskej únie a spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku.

73 — V tejto súvislosti misia Eulex Kosovo vo svojich pripomienkach už spochybnila uplatnenie článku 15a zmenenej jednotnej akcie 2008/124 so spätnou účinnosťou. So zreteľom na článok 2 rozhodnutia 2014/349 sa domnievam, že uvedený článok 15a je uplatniteľný odo dňa nadobudnutia svojej účinnosti, čiže od 12. júna 2014.

74 — V tejto súvislosti podotýkam, že na rozdiel od mojich odporúčaní v mojich návrhoch vo veci Švajčiarsko/Komisia (C-547/10 P, EU:C:2012:565), ako aj v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Rada/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2001:511), Súdny dvor prijal prax Všeobecného súdu, podľa ktorej Všeobecný súd nepreskúmava prípustnosť žaloby, ktorú zamýšľa zamietnuť vo veci samej. *A maiori ad minus*, Súdny dvor nemôže sankcionovať rozhodnutie Všeobecného súdu, pokiaľ ide o voľbu poradia preskúmania príčin neprípustnosti.