Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 18 grudnia 2024 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z działaniami destabilizującymi Mołdawię – Zamrożenie środków finansowych – Ograniczenie w zakresie wjazdu na terytorium państw członkowskich – Wykazy osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych lub podlegających ograniczeniom w zakresie wjazdu na terytorium państw członkowskich – Umieszczenie i pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazach – Planowanie brutalnych demonstracji i kierowanie nimi – Artykuł 1 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) i art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) decyzji (WPZiB) 2023/891 oraz art. 2 ust. 3 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia (UE) 2023/888 – Obowiązek uzasadnienia – Zarzut niezgodności z prawem – Błąd w ocenie – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Prawo własności – Odpowiedzialność pozaumowna

W sprawie T-489/23

Ilan Mironovich Shor, zamieszkały w Cezarei (Izrael), którego reprezentowali T. Bontinck i L. Marchal, adwokaci, oraz C. Zatschler, SC,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali A. Boggio-Tomasaz i E. Nadbath, w charakterze pełnomocników, których wspierała E. Raoult, adwokat,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali M. Carpus Carcea, L. Baumgart i T. Baumé, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (piąta izba),

w składzie: J. Svenningsen (sprawozdawca), prezes, C. Mac Eochaidh i M. Stancu, sędziowie,

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 9 sierpnia 2023 r.,

– decyzję z dnia 11 grudnia 2023 r. o dopuszczeniu Komisji do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady,

– pismo dostosowujące skargę złożone w sekretariacie Sądu w dniu 5 lipca 2024 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 października 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Skarżący, Ilan Mironovich Shor, wnosi w skardze, z jednej strony, na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Rady (WPZiB) 2023/1047 z dnia 30 maja 2023 r. zmieniającej decyzję (WPZiB) 2023/891 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. 2023, L 140 I, s. 9; sprostowanie: Dz.U. L, 2023/90187) i rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/1045 z dnia 30 maja 2023 r. wykonującego rozporządzenie (UE) 2023/888 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. 2023, L 140 I, s. 1; sprostowanie: Dz.U. L, 2023/90185) (zwanych dalej łącznie „aktami pierwotnymi"), a po drugie, decyzji Rady (WPZiB) 2024/1242 z dnia 26 kwietnia 2024 r. zmieniającej decyzję (WPZiB) 2023/891 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. L, 2024/1242) i rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2024/1243 z dnia 26 kwietnia 2024 r. wykonującego rozporządzenie (UE) 2023/888 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. L, 2024/1243) (zwanych dalej łącznie „aktami utrzymującymi") w zakresie, w jakim te akty (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami") go dotyczą, a z drugiej strony, na podstawie art. 268 TFUE, o zasądzenie zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej doznał z powodu przyjęcia aktów pierwotnych.

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżący jest biznesmenem i politykiem narodowości mołdawskiej i izraelskiej. Był on przewodniczącym mołdawskiej partii politycznej ȘOR do czasu jej rozwiązania w dniu 19 czerwca 2023 r.

3 Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską na wniosek obecnych władz Republiki Mołdawii z powodu skierowanych przeciwko temu krajowi działań destabilizujących, które zintensyfikowały się wraz z rozpoczęciem wojny napastniczej prowadzonej przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie i które mogą stanąć na przeszkodzie wejściu Mołdawii do Unii.

4 W dniu 28 kwietnia 2023 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 29 TUE decyzję (WPZiB) 2023/891 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. 2023, L 114, s. 15). W tym samym dniu Rada

przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE rozporządzenie (UE) 2023/888 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz.U. 2023, L 114, s. 1).

5 Artykuł 1 ust. 1 decyzji 2023/891 stanowi, co następuje:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby uniemożliwić wjazd na ich terytorium lub przejazd przez nie:

a) osób fizycznych odpowiedzialnych za działania lub polityki podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii lub demokrację, praworządność, stabilność lub bezpieczeństwo w Republice Mołdawii lub zagrażające tej suwerenności, niezależności, demokracji, praworządności, stabilności lub temu bezpieczeństwu, bądź też osób fizycznych wspierających lub realizujących takie działania lub polityki, poprzez realizowanie jakichkolwiek z następujących działań:
   i) utrudnianie lub podważanie demokratycznego procesu politycznego, w tym poprzez utrudnianie lub poważne podważanie przebiegu wyborów lub próby destabilizacji lub obalenia porządku konstytucyjnego;
   ii) planowanie brutalnych demonstracji lub innych aktów przemocy, kierowanie nimi, angażowanie się w nie bezpośrednio lub pośrednio, wspieranie ich lub ułatwianie ich w inny sposób; lub
   iii) poważne nadużycia finansowe dotyczące funduszy publicznych oraz nieuprawniony wywóz kapitału […]”.

6 Artykuł 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2023/891 stanowi, że zamrożeniu podlegają wszelkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące własnością, znajdujące się w posiadaniu lub pod kontrolą osób fizycznych, podmiotów lub organów odpowiedzialnych za działania lub polityki podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii lub demokrację, praworządność, stabilność lub bezpieczeństwo w Republice Mołdawii lub zagrażające tej suwerenności, niezależności, demokracji, praworządności, stabilności lub temu bezpieczeństwu, bądź też osób fizycznych, podmiotów lub organów wspierających lub realizujących takie działania lub polityki, poprzez realizowanie któregokolwiek z trzech działań wskazanych w pkt 5 powyżej.

7 Na mocy aktów pierwotnych nazwisko skarżącego zostało umieszczone w wykazach osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, które to wykazy (zwane dalej „rozpatrywanymi wykazami”) stanowią załącznik do decyzji 2023/891 i załącznik I do rozporządzenia 2023/888, z następujących powodów:

„Ilan Shor jest politykiem (przewodniczącym partii politycznej ŞOR) i przedsiębiorcą z Republiki Mołdawii zamieszanym w nielegalne finansowanie partii politycznych w Republice Mołdawii oraz podżeganie do przemocy wobec opozycji politycznej. Partia ŞOR, na której czele stoi, jest zamieszana w opłacanie i szkolenie osób w celu wywoływania zakłóceń porządku i niepokojów podczas protestów w Republice Mołdawii.

Orzeczeniem z dnia 13 kwietnia 2023 r. sąd apelacyjny w Kiszyniowie uznał Ilana Shora za winnego nadużyć finansowych i prania pieniędzy w sprawie »oszustwa bankowego« i skazał go na 15 lat pozbawienia wolności i konfiskatę mienia o wartości 254 mln EUR. Jak twierdzą władze

Republiki Mołdawii, środki pochodzące z tego oszustwa finansowego na wielką skalę oraz powiązania ze skorumpowanymi oligarchami i podmiotami z siedzibą w Moskwie były i nadal są wykorzystywane do sztucznego wywoływania niepokojów politycznych w Republice Mołdawii.

Jego działania mające na celu obalenie demokracji w Republice Mołdawii obejmują zapewnienie nielegalnego finansowania, aby wesprzeć prokremlowską działalność polityczną w Republice Mołdawii. Przykładem wykorzystania takich środków jest organizacja w latach 2022–2023 brutalnych protestów i wieców, przede wszystkim w stolicy Kiszyniowie, z pomocą demonstrantów opłacanych przez partię ŞOR.

W związku z prowadzeniem i planowaniem brutalnych demonstracji oraz z powodu poważnych nadużyć finansowych dotyczących funduszy publicznych i nieuprawnionego wywozu kapitału Ilan Shor jest odpowiedzialny za działania podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii oraz demokrację, praworządność, stabilność i bezpieczeństwo w Republice Mołdawii i im zagrażające".

8 W dniu 31 maja 2023 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji 2023/891, zmienionej decyzją 2023/1047, i w rozporządzeniu 2023/888, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym 2023/1045 (Dz.U. 2023, C 190, s. 5). W ogłoszeniu tym poinformowano osoby objęte owymi środkami ograniczającymi, że mogą one złożyć do Rady wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji o umieszczeniu ich nazwisk w rozpatrywanych wykazach.

9 W dniu 8 czerwca 2023 r. skarżący zwrócił się o przedstawienie dowodów stanowiących podstawę umieszczenia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

10 W dniu 14 czerwca 2023 r. Rada przekazała skarżącemu dokument WK 6381/2023 REV 1 (zwany dalej „dokumentem WK 6381/2023") zawierający dotyczące go dowody.

Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

11 Wiadomością elektroniczną z dnia 27 lutego 2024 r. Rada poinformowała skarżącego, że zamierza pozostawić jego nazwisko w rozpatrywanych wykazach zasadniczo z tych samych powodów, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w nich jego nazwiska. Rada przekazała mu również dokument WK 2428/2024 (zwany dalej dokumentem „WK 2428/2024"), zawierający dowody, które uzasadniały pozostawienie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach, oraz poinformowała go o możliwości przedstawienia uwag w terminie do dnia 13 marca 2024 r.

12 W wiadomości elektronicznej z dnia 18 marca 2024 r. skarżący przedstawił swoje uwagi odnośnie do wiadomości elektronicznej z dnia 27 lutego 2024 r. i dokumentu WK 2428/2024.

13 W dniu 26 kwietnia 2024 r. Rada przyjęła akty utrzymujące, na mocy których obowiązywanie środków ograniczających przyjętych wobec skarżącego przedłużono do dnia 29 kwietnia 2025 r.

14 W aktach utrzymujących Rada uzasadniła przedłużenie obowiązywania środków ograniczających przyjętych wobec skarżącego poprzez wprowadzenie dwóch zmian do pierwotnego uzasadnienia, które to zmiany dotyczyły okoliczności, że w czerwcu 2023 r. jego partię polityczną uznano za niekonstytucyjną. W uzasadnieniu aktów utrzymujących wskazano zatem, po pierwsze, że „[z]anim partię [skarżącego] uznano w czerwcu 2023 r. za niekonstytucyjną, była ona zamieszana

w opłacanie i szkolenie osób w celu wywoływania zakłóceń porządku i niepokojów podczas protestów w Republice Mołdawii", a po drugie, że „[p]o tym jak partia [skarżącego] została uznana za niekonstytucyjną, [skarżący] nadal umożliwiał Rosji wywieranie wpływu na scenę polityczną Republiki Mołdawii poprzez nielegalne finansowanie innych partii i próby przekupywania polityków".

15 W wiadomości elektronicznej z dnia 29 kwietnia 2024 r. Rada poinformowała pełnomocników skarżącego o swojej decyzji dotyczącej pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach oraz o możliwości przedstawienia nowych uwag w terminie do dnia 1 listopada 2024 r.

Żądania stron

16 Skarżący wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim akty te go dotyczą;

– zasądzenie od Rady kwoty 100 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę doznaną w wyniku przyjęcia aktów pierwotnych;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

17 Rada wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia nieważności decyzji 2023/1047 lub decyzji 2024/1242, zarządzenie utrzymania w mocy skutków tych decyzji do czasu upływu terminu na wniesienie odwołania, wskazanego w art. 56 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, lub – jeżeli w tym terminie zostanie wniesione odwołanie – do czasu ewentualnego oddalenia tego odwołania;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

18 Komisja Europejska wnosi do Sądu o oddalenie skargi i obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów

19 Z uzasadnienia dotyczącego umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach wyraźnie wynika, że wobec skarżącego zastosowano środki ograniczające, ponieważ Rada uznała, iż jest on odpowiedzialny za działania podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii oraz demokrację, praworządność, stabilność i bezpieczeństwo tego państwa i im zagrażające, z powodu dwóch spośród trzech działań wskazanych w art. 1 ust. 1 lit. a) oraz w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2023/891.

20 Po pierwsze, Rada zarzuca skarżącemu kierowanie brutalnymi demonstracjami w Republice Mołdawii i planowanie ich w rozumieniu kryterium sformułowanego w art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) oraz w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) decyzji 2023/891, a także w art. 2 ust. 3 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia 2023/888 [zwanego dalej „kryterium z ppkt (ii)"]. Po drugie, Rada uważa, że skarżący jest odpowiedzialny za poważne nadużycia finansowe dotyczące funduszy publicznych oraz nieuprawniony wywóz kapitału w rozumieniu kryterium przewidzianego w art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (iii) oraz w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (iii) decyzji 2023/891, a także w art. 2 ust. 3 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia 2023/888 [zwanego dalej „kryterium z ppkt (iii)"].

21 Ze względu na alternatywny charakter tych kryteriów, dla prawnego uzasadnienia zaskarżonych aktów wystarczające jest, aby jedno z dwóch kryteriów przyjętych przez Radę w celu umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach było zasadne, co zresztą strony przyznały podczas rozprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym Sąd uważa, że należy najpierw zbadać zarzuty i argumenty skarżącego podważające zgodność z prawem zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim opierają się one na kryterium z ppkt (ii).

22 W tym względzie na poparcie swojej skargi skarżący podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy niezgodności z prawem decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, drugi, który należy zbadać na początku, dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej, trzeci – błędów w ocenie, a czwarty – naruszenia praw podstawowych.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa do skutecznej ochrony sądowej

23 Skarżący podnosi, że zaskarżone akty nie zawierają wystarczającego uzasadnienia, co uniemożliwia mu obronę, a tym samym narusza jego prawo do skutecznej ochrony sądowej.

24 W szczególności, w zakresie, w jakim zarzuca mu się „kierowanie brutalnymi demonstracjami i planowanie ich", uzasadnienie zaskarżonych aktów nie pozwala mu zrozumieć, jakie konkretnie działania są mu zarzucane. Uzasadnienie zaskarżonych aktów jest nieprecyzyjne, a okoliczności faktyczne, na podstawie których Rada uznała, że kryterium to jest spełnione, nie są możliwe do zidentyfikowania.

25 Rada kwestionuje tę argumentację.

26 Zgodnie z orzecznictwem uzasadnienie aktu Rady nakładającego środek ograniczający powinno nie tylko wskazywać podstawę prawną tego środka, ale również szczególne i konkretne powody, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, że zainteresowana osoba powinna zostać objęta takimi środkami (zob. wyrok z dnia 13 września 2018 r., Sberbank of Russia/Rada, T-732/14, EU:T:2018:541, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, lecz także uwzględniać okoliczności jego wydania, a także całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W niniejszym przypadku podstawy prawne zaskarżonych aktów są łatwe do zidentyfikowania, ponieważ wynikają one wprost z fragmentów uzasadnienia przypomnianych w pkt 7 i 14 powyżej.

29 Jak bowiem stwierdzono w pkt 19 powyżej, Rada uznała, że skarżący jest odpowiedzialny za działania podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii, a także demokrację, praworządność, stabilność i bezpieczeństwo tego państwa oraz im zagrażające, z powodu dwóch spośród trzech działań wskazanych w art. 1 ust. 1 lit. a) oraz w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2023/891, a także w art. 2 ust. 3 lit. a) rozporządzenia 2023/888, czyli z powodu kryteriów z ppkt (ii) oraz (iii).

30 Co się tyczy kryterium z ppkt (ii), Rada wyjaśniła w sposób zrozumiały i jednoznaczny szczególne i konkretne powody, dla których uznała, w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, że z powodu kierowania demonstracjami i ich planowania skarżący jest odpowiedzialny za działania podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii oraz demokrację, praworządność, stabilność i bezpieczeństwo tego państwa oraz im zagrażające.

31 Rada wskazała bowiem, po pierwsze, że skarżący uczestniczył w podżeganiu do przemocy wobec obecnego rządu Republiki Mołdawii. Po drugie, zarzuca mu ona wspieranie prorosyjskiej działalności politycznej w tym kraju, polegające w szczególności na opłacaniu osób za uczestniczenie w organizowanych przez jego partię demonstracjach oraz na szkoleniu ich w celu wywoływania w sztuczny sposób zakłóceń porządku w kraju.

32 Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 27 powyżej informacje te należy rozpatrywać z uwzględnieniem okoliczności przyjęcia zaskarżonych aktów. W tym względzie z motywów 1–12 decyzji 2023/891 wynika co do istoty, że Rada zobowiązała się do udzielenia wsparcia Republice Mołdawii w zwalczaniu destabilizujących działań prowadzonych z pomocą i w interesie Federacji Rosyjskiej w celu utrudnienia Mołdawii przystąpienia do Unii, które to wsparcie polega w szczególności na nałożeniu środków ograniczających na osoby, które poprzez akty przemocy, takie jak te zarzucane skarżącemu, zagrażają demokracji i praworządności, a także stabilności i bezpieczeństwu Republiki Mołdawii.

33 Uwzględniając ten kontekst, zgodnie z kryterium z ppkt (ii), uzasadnienie zaskarżonych aktów było wystarczające, aby umożliwić skarżącemu obronę i zrozumienie szczególnych i konkretnych powodów umieszczenia i pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach oraz umożliwić Sądowi kontrolę zgodności tych aktów z prawem.

34 Ponadto w zakresie, w jakim podstawą zaskarżonych aktów jest kryterium z ppkt (ii), należy zauważyć, że nie opierają się one na orzeczeniu sądu apelacyjnego w Kiszyniowie (Mołdawia) z dnia 13 kwietnia 2023 r., na które to orzeczenie powołano się w zaskarżonych aktach wyłącznie w celu uzasadnienia umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w wykazach na podstawie kryterium z ppkt (iii).

35 W związku z tym, aby spełnić swój obowiązek uzasadnienia przyjęcia zaskarżonych aktów na podstawie kryterium z ppkt (ii), Rada nie musiała przedstawiać, jak tego wymaga orzecznictwo wywodzące się między innymi z wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r., Azarov/Rada (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), powodów, dla których uważa, że owo orzeczenie sądowe zostało wydane z poszanowaniem prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, co zresztą skarżący przyznał podczas rozprawy.

36 Wreszcie należy oddalić podniesiony przeciwko aktom utrzymującym argument dotyczący okoliczności, że Rada stwierdziła w odpowiedzi na skargę i w duplice, iż nazwisko skarżącego zostało umieszczone w rozpatrywanych wykazach w oparciu o kryterium przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (i) decyzji 2023/891, który to podpunkt dotyczy osób utrudniających lub podważających demokratyczny proces polityczny w Republice Mołdawii. Tego, czy uzasadnienie zaskarżonych aktów jest wystarczające, nie można bowiem oceniać w świetle treści złożonych przez Radę pism, tym bardziej że przyznała ona, iż pisma te zawierają w tym punkcie omyłkę pisarską.

37 Mając na względzie powyższe, zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego niezgodności z prawem decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888

38 Zarzut pierwszy jest co do istoty podzielony na pięć części, z których pierwsza dotyczy braku podstawy prawnej decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, druga – naruszenia zasady proporcjonalności, trzecia – naruszenia zasady pewności prawa, czwarta – nadużycia władzy, a piąta – naruszenia art. 2, 8 oraz art. 21 ust. 1 TUE.

– *W przedmiocie właściwości Sądu*

39 Rada podnosi, że poprzez zarzut pierwszy skarżący wnosi do Sądu o stwierdzenie, iż decyzja 2023/891 i rozporządzenie 2023/888 nie mają zastosowania w całości. Tymczasem zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 TFUE Sąd nie jest właściwy do orzekania o zasadności przyjęcia tych aktów, należących do dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

40 Skarżący kwestionuje tę argumentację.

41 Prawdą jest, że zgodnie z art. 275 akapit pierwszy TFUE sądy Unii nie są właściwe w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie.

42 Jednakże, zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE, sądy Unii są właściwe w zakresie orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE. Postanowienie to nie wyklucza możliwości zakwestionowania w sposób incydentalny, na podstawie art. 277 TFUE, legalności aktu o zasięgu ogólnym w ramach skargi o stwierdzenie nieważności indywidualnego środka ograniczającego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Azarov/Rada, T-331/14, EU:T:2016:49, pkt 62).

43 Niemniej skoro celem art. 277 TFUE nie jest umożliwienie stronie podważenia stosowania jakiegokolwiek aktu o charakterze generalnym na potrzeby jakiejkolwiek skargi, zakres zarzutu niezgodności z prawem powinien ograniczać się do tego, co jest niezbędne do rozstrzygnięcia sporu (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). I tak w związku ze skargą o stwierdzenie nieważności decyzji Rady nakładających środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych Sąd przyjął, że zarzut niezgodności z prawem można skutecznie podnosić w przypadku przepisu zawartego w akcie o charakterze generalnym, w którym sformułowano kryterium, na podstawie

którego nazwisko zainteresowanego zostało umieszczone w rozpatrywanych wykazach (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Yanukovych/Rada, T-348/14, EU:T:2016:508, pkt 57–59 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Zatem w niniejszym przypadku Sąd jest właściwy do orzekania w sprawie zarzutu niezgodności z prawem ograniczonego do przepisów decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, w których ustanowiono kryteria z ppkt (ii) oraz (iii), co Rada zresztą przyznała, odpowiadając na pytanie zadane przez Sąd podczas rozprawy.

45 Mając na względzie pkt 21 powyżej, należy zatem zbadać zarzut pierwszy w zakresie, w jakim ma on na celu podważenie zgodności z prawem przepisów ustanawiających kryterium z ppkt (ii).

– W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku podstawy prawnej decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, czwartej części zarzutu pierwszego, dotyczącej nadużycia władzy, oraz piątej części zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszeń art. 2, 8 i art. 21 ust. 1 TUE

46 W ramach części pierwszej, czwartej i piątej zarzutu pierwszego, które należy badać łącznie, skarżący podnosi co do istoty, że decyzja 2023/891 i rozporządzenie 2023/888 służą innym celom niż te, do realizacji których Rada jest upoważniona w ramach WPZiB.

47 Zdaniem skarżącego cel, jakim jest ułatwienie państwu trzeciemu przystąpienia do Unii, nie jest celem WPZiB, ponieważ proces akcesyjny jest uregulowany w art. 49 TUE, który to artykuł nie znajduje się w rozdziale dotyczącym WPZiB. Poza tym Rada w rzeczywistości realizuje cel, jakim jest zakłócanie wewnętrznego procesu demokratycznego w sąsiednim kraju, w związku z czym odwołanie się do art. 29 TUE oraz art. 215 ust. 2 TFUE w celu uzasadnienia przyjęcia, odpowiednio, decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888 stanowi nadużycie władzy. Zdaniem skarżącego owe środki ograniczające nakładane są, na wniosek rządu mołdawskiego, jedynie na niektórych członków opozycji politycznej, co stanowi ingerencję w wewnętrzny proces demokratyczny Republiki Mołdawii, naruszającą art. 2 i 8 oraz art. 21 ust. 1 TUE.

48 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

49 W niniejszym przypadku podstawami prawnymi decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888 są, odpowiednio, art. 29 TUE i art. 215 ust. 2 TFUE, czyli właściwe podstawy prawne w dziedzinie WPZiB, czego skarżący nie kwestionuje jako takiego. Argumentacja skarżącego zakłada bowiem raczej zbadanie, czy akty te istotnie wpisują się w ramy WPZiB.

50 W tym względzie, zważywszy na szeroki zakres celów WPZiB wyrażonych w art. 3 ust. 5 i w art. 21 TUE oraz w odnoszących się do niej postanowieniach szczególnych, w szczególności w art. 23 i 24 TUE, sądy Unii przyznają Radzie szeroki zakres uznania przy określaniu przedmiotu środków ograniczających, które Unia przyjmuje w dziedzinie WPZiB (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT Francja/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Kontrola wyboru podstawy prawnej danego aktu musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada, C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszym przypadku, zgodnie z motywem 11 decyzji 2023/891, jej celem jest nałożenie środków obejmujących ograniczenia w podróżowaniu i zamrożenie aktywów na osoby odpowiedzialne za działania lub polityki podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii oraz demokrację, praworządność, stabilność lub bezpieczeństwo tego państwa lub im zagrażające bądź też na osoby wspierające lub realizujące takie działania lub polityki, a także na osoby, podmioty lub organy z nimi powiązane.

53 Zgodnie z motywem 2 decyzji 2023/891 owe środki ograniczające wpisują się w kontekst polityki udzielania wsparcia obecnym władzom Republiki Mołdawii, kraju kandydującego do Unii, służącego wzmacnianiu odporności, bezpieczeństwa, stabilności, gospodarki i dostaw energii w tym kraju w obliczu destabilizujących działań podmiotów zewnętrznych.

54 Ta polityka udzielania wsparcia wpisuje się z kolei w kontekst przywołany w motywach 3 i 4 decyzji 2023/891, zgodnie z którym rząd mołdawski poczynił istotne postępy w umacnianiu demokracji i praworządności oraz w walce z korupcją, lecz zmaga się przy tym z wieloma kryzysami i w coraz większym stopniu stoi w obliczu bezpośrednich zagrożeń dla stabilności kraju ze strony zarówno wewnętrznych grup o partykularnych interesach, jak i Federacji Rosyjskiej, często działających w zmowie w celu zepchnięcia Mołdawii z drogi reform. Z motywu 6 tej decyzji wynika również, że w ocenie Rady takie destabilizujące działania wymagają natychmiastowej reakcji ze względu na znaczenie stabilności Republiki Mołdawii jako kraju kandydującego do Unii i sąsiadującego z nią.

55 W tym właśnie kontekście w motywie 7 decyzji 2023/891 Rada wskazała, że osoby odpowiedzialne za akty przemocy stanowią zagrożenie dla demokracji i praworządności, a także stabilności i bezpieczeństwa Republiki Mołdawii.

56 W świetle celu i treści decyzji 2023/891 jest zatem oczywiste, że decyzja ta jest bezpośrednio związana z celami WPZiB wyrażonymi w art. 21 ust. 2 lit. b) TUE, ponieważ zmierza ona co do istoty do umocnienia i wspierania demokracji i praworządności w Republice Mołdawii.

57 W tym kontekście należy uznać, że planowanie brutalnych demonstracji lub innych aktów przemocy, kierowanie nimi lub angażowanie się w nie może uzasadniać podjęcie przez Unię działań w ramach WPZiB, mających na celu umocnienie i wspieranie demokracji i praworządności w państwie trzecim.

58 W przeciwieństwie do demonstracji pokojowych, będących zasadniczym elementem składowym demokracji w praworządnym państwie, brutalne demonstracje mogą bowiem naruszać fundamenty prawne i instytucjonalne danego państwa i nie są wyrazem prawa podstawowego do wolności pokojowych zgromadzeń gwarantowanego w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), i w art. 12 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

59 Wynika z tego, że wprowadzenie kryterium z ppkt (ii) do porządku prawnego Unii na mocy decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, opartych, odpowiednio, na art. 29 TUE i art. 215 ust. 2 TFUE, było dopuszczalne.

60 Argumenty skarżącego nie podważają tego wniosku.

61 W pierwszej kolejności należy oddalić argument, zgodnie z którym Rada, poprzez starania zmierzające do ułatwienia przystąpienie kraju kandydującego, realizuje cel niemający związku z WPZiB.

62 Przestrzeganie praworządności jako zasadnicza wartość, na której opiera się Unia, jest bowiem warunkiem wstępnym przystąpienia do Unii, zatem art. 21 ust. 2 lit. b) TUE upoważnia Radę do przyjmowania środków ograniczających między innymi w celu wspierania praworządności w państwach trzecich. W związku z tym Rada jest właściwa do przyjmowania środków ograniczających mających na celu wspieranie praworządności w państwie trzecim kandydującym do Unii.

63 Następnie nie można uwzględnić podniesionego przez skarżącego argumentu dotyczącego nadużycia władzy. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem dany akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, lub w celu obejścia procedury przewidzianej w traktatach dla okoliczności danej sprawy (zob. wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 208 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Tymczasem skarżący nie wskazał przesłanek, które mogłyby świadczyć o tym, że Rada realizowała cele inne niż ten, który wynika z decyzji 2023/891. W szczególności sama tylko okoliczność, że Rada uwzględniła wniosek o udzielenie przez Unię wsparcia w zwalczaniu działań, które groziły destabilizacją Republiki Mołdawii, nie oznacza, iż przyjęte w tym kontekście akty są obarczone wadą nadużycia władzy. Podobnie ogólne sformułowanie rozpatrywanych kryteriów umieszczenia w wykazie, które to sformułowanie powoduje, iż kryteria te mogą mieć zastosowanie do innych kategorii osób niż politycy, przeczy zarzutowi, zgodnie z którym środki ograniczające zostały pomyślane w taki sposób, „aby dotknęły […] konkretnie głównych przywódców opozycji”.

65 Wreszcie skoro zostało ustalone, że Rada była upoważniona do przyjęcia decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888, w szczególności aby wspierać demokrację i praworządność w Republice Mołdawii zgodnie z art. 21 ust. 2 lit. b) TUE, argumentacja dotycząca naruszenia art. 2 i 8 oraz art. 21 ust. 1 tego traktatu nie zasługuje na uwzględnienie.

66 Wbrew temu, co twierdzi skarżący w piśmie dostosowującym skargę, powyższych wniosków nie podważa także okoliczność, że Rada wskazała, iż nie posiada dokumentów dotyczących sporządzonego przez Republikę Mołdawii wniosku o udzielenie wsparcia, do którego odnosi się motyw 10 decyzji 2023/891.

67 Skarżący nie wyjaśnia w tym względzie, w jaki sposób brak dokumentu zawierającego taki wniosek miałby dowodzić, że decyzja 2023/891 i rozporządzenie 2023/888 są obarczone jakąkolwiek niezgodnością z prawem.

68 W związku z tym części pierwszą, czwartą i piątą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadne.

– W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

69 Skarżący podnosi, że przyjęta przez Radę wykładnia kryterium z ppkt (ii) jest nieproporcjonalna i skutkuje tym, że wielu polityków w Unii mogłoby spełniać to kryterium. Zdaniem skarżącego, ze względu na prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się, powodem przyjęcia środków ograniczających mogłyby być wyłącznie demonstracje organizowane z zamiarem popełniania aktów przemocy.

70 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

71 W tym względzie, jeśli chodzi o sądową kontrolę przestrzegania zasady proporcjonalności, Trybunał orzekł, że należy dopuścić stosowanie szerokiego zakresu uznania przez prawodawcę Unii w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. Wywiódł on z tego, że wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do celu, który właściwa instytucja zamierza realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W niniejszej sprawie, wbrew temu, co twierdzi co do istoty skarżący, kręgu osób potencjalnie objętych środkami ograniczającymi opartymi na kryterium z ppkt (ii) nie można uznać za nieproporcjonalny.

73 Z samego brzmienia art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) oraz art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) decyzji 2023/891 wynika bowiem, że nie w każdym przypadku planowanie brutalnych demonstracji lub innych aktów przemocy, kierowanie nimi lub angażowanie się w nie uzasadnia przyjęcie środków ograniczających.

74 Przede wszystkim, aby przyjęto środki ograniczające na podstawie tego kryterium, działania zainteresowanej osoby muszą podważać suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii lub demokrację, praworządność, stabilność lub bezpieczeństwo tego państwa lub im zagrażać. Innymi słowy, działania te muszą zagrażać instytucjonalnym i prawnym podstawom tego państwa (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Yanukovych/Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, pkt 101).

75 Następnie, jak zauważa skarżący, użycie określeń „brutalne demonstracje” i „inne akty przemocy” implikuje niewątpliwie, że środków ograniczających nie można byłoby przyjąć wobec osób odpowiedzialnych za planowanie demonstracji objętych zapisanym w art. 11 EKPC i w art. 12 ust. 1 Karty prawem do swobodnego pokojowego zgromadzania się, za kierowanie takimi demonstracjami lub angażowanie się w nie.

76 W tym względzie, jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 11 EKPC, które to orzecznictwo, w myśl art. 52 ust. 3 Karty, należy uwzględniać przy ustalaniu znaczenia i zakresu zapisanego w art. 12 ust. 1 Karty prawa do swobodnego pokojowego zgromadzania się, nie każda demonstracja, w przypadku której stwierdzono akty przemocy, może uzasadniać przyjęcie środków ograniczających wobec jej organizatorów.

77 Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się ma zastosowanie do wszystkich zgromadzeń z wyjątkiem tych, których organizatorzy lub uczestnicy zamierzają używać przemocy, podżegają do przemocy lub w inny sposób odrzucają podwaliny demokratycznego społeczeństwa (zob. wyrok ETPC z dnia 15 października 2015 r., Kudrevičius i in. przeciwko Litwie, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się nie przestaje przysługiwać osobie z powodu sporadycznych aktów przemocy lub innych godnych potępienia czynów popełnianych przez inne osoby podczas demonstracji, o ile zamiary lub zachowanie zainteresowanego są pokojowe (zob. wyrok ETPC z dnia 5 stycznia 2016 r., Frumkin przeciwko Rosji, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 Ponadto istnieje racjonalny związek między kryterium z ppkt (ii) a celami decyzji 2023/891 i rozporządzenia 2023/888. Skoro bowiem zamiarem Rady było między innymi wspieranie demokracji i praworządności w Republice Mołdawii poprzez zapobieganie temu, aby destabilizujące działania prowadzone przez zewnętrzne podmioty stanęły na przeszkodzie przystąpieniu tego kraju do Unii, podejście polegające na nałożeniu środków ograniczających na osoby odpowiedzialne za planowanie brutalnych demonstracji lub innych aktów przemocy mogących przeszkodzić temu przystąpieniu, za kierowanie nimi i angażowanie się w nie, w spójny sposób odpowiada tym celom.

79 Ze względu na powyższe kryterium z ppkt (ii) nie jawi się jako oczywiście nieodpowiednie w świetle celów realizowanych przez Radę.

80 W związku z tym drugą część zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

– *W przedmiocie trzeciej części zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia zasady pewności prawa*

81 Skarżący podnosi, że Rada naruszyła zasadę pewności prawa, gdyż kryteria sformułowane w decyzji 2023/891 i w rozporządzeniu 2023/888 uniemożliwiają zainteresowanej osobie uniknięcie środków ograniczających, niezależnie od jej postępowania. W tym względzie Rada w udzielonej w dniu 13 maja 2024 r. odpowiedzi na wniosek o dostęp do dokumentów złożony przez skarżącego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20, Dz.U. 2013, L 333, s. 83) stwierdziła, że ujawnienie dokumentów przygotowawczych do zaskarżonych aktów groziłoby pozbawieniem środków ograniczających ich skuteczności poprzez wskazanie, w jaki sposób zainteresowane osoby mogą łatwo ominąć system środków ograniczających, co jest niezgodne z zasadą pewności prawa

82 Poza tym zdaniem skarżącego kryterium z ppkt (ii) ma na celu nałożenie sankcji karnych za postępowanie z przeszłości oraz nie jest wystarczająco jasne.

83 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

84 Zasada pewności prawa oznacza, że prawodawstwo Unii jest pewne, a jego stosowanie jest przewidywalne dla jednostek (zob. wyrok z dnia 17 lutego 2017 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, pkt 192 i przytoczone tam orzecznictwo). Prawodawstwo to powinno być jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu

podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w konsekwencji odpowiednie kroki (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 161 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 W niniejszej sprawie skarżący przede wszystkim nie wskazał, które aspekty kryterium z ppkt (ii) nie są jego zdaniem dość jasne i precyzyjne.

86 Następnie należy oddalić zarzut, zgodnie z którym kryterium z ppkt (ii) ma na celu nałożenie sankcji karnych na pewne osoby za ich postępowanie z przeszłości.

87 Ogólnie rzecz ujmując, środki ograniczające nie mają bowiem charakteru sankcji karnej, a rozpatrywane środki finansowe zostały zamrożone tytułem zabezpieczenia, zatem tymczasowo.

88 W niniejszym przypadku o zabezpieczającym charakterze rozpatrywanych środków ograniczających świadczą motywy 4 i 5 oraz 7–10 decyzji 2023/891, z których wynika, że przewidziane w niej poszczególne kryteria umieszczenia w wykazach mają na celu zwalczanie działań destabilizujących, które stanowią „zagrożenie” dla demokracji i praworządności w Republice Mołdawii.

89 Innymi słowy, osoby odpowiedzialne za takie destabilizujące działania nie są karane za ich postępowanie z przeszłości, lecz są objęte środkami ograniczającymi, ponieważ Rada uznała, że z powodu swoich działań osoby te stanowią, w dniu przyjęcia owych środków, zagrożenie dla demokracji i praworządności w tym kraju.

90 Tym samym środki te mają głównie na celu zapobieganie popełnianiu takich aktów lub ich powtarzaniu oraz opierają się w większym stopniu na ocenie obecnego lub przyszłego zagrożenia niż na ocenie postępowania z przeszłości (zob. w drodze analogii wyrok z dnia 23 października 2008 r., People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 110). Każda inna wykładnia skutkowałaby nałożeniem na Radę wymogu opierania się wyłącznie na działaniach późniejszych niż wprowadzenie rozpatrywanych kryteriów, co pozbawiłoby skuteczności kompetencje przyznane jej na mocy art. 29 TUE i art. 215 TFUE.

91 Wreszcie nie można uwzględnić zarzutu, zgodnie z którym sposób sformułowania tego kryterium powoduje, że uniknięcie środków ograniczających jest niemożliwe.

92 Ważność środków ograniczających jest bowiem zawsze uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania w mocy przez wzgląd na realizację związanego z nimi celu. Zadaniem Rady w ramach okresowego przeglądu tych środków ograniczających jest zatem dokonanie zaktualizowanej oceny sytuacji i podsumowanie wpływu takich środków, tak by ustalić, czy umożliwiły one osiągnięcie celów zakładanych przez pierwotne umieszczenie nazwisk danych osób i nazw danych podmiotów w rozpatrywanym wykazie, czy też nadal możliwe jest wyciągnięcie takich samych wniosków w odniesieniu do tych osób i podmiotów (zob. wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 168 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 W tym względzie argument wywiedziony z treści odpowiedzi Rady z dnia 13 maja 2024 r. na ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów złożony przez pełnomocników skarżącego na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 także nie umożliwia wykazania, że decyzja 2023/891 i rozporządzenie 2023/888 naruszają zasadę pewności prawa.

94 Argumentacja ta ma bowiem w rzeczywistości na celu podważanie zgodności z prawem decyzji Rady z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie częściowej odmowy dostępu do pewnych dokumentów. Skoro od decyzji tej przysługiwała skarga o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, skarżący nie może powoływać się na jej niezgodność z prawem w ramach niniejszego postępowania (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 W związku z tym trzecią część zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

96 Mając na względzie powyższe, zarzut pierwszy należy oddalić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędów w ocenie

97 Po pierwsze, skarżący podnosi, że artykuły prasowe znajdujące się w aktach dowodowych Rady nie mają żadnej mocy dowodowej, ponieważ mołdawska prasa nie jest niezależna. Poza tym Rada mogłaby opierać się na takich artykułach prasowych wyłącznie w sytuacji, gdyby nie dysponowała uprawnieniami w zakresie dochodzenia w państwie trzecim. W niniejszym przypadku delegatura Unii w Republice Mołdawii była jak najbardziej w stanie prowadzić dochodzenia na miejscu.

98 Po drugie, zgromadzeń z dnia 19 czerwca 2022 r. i z dnia 12 marca 2023 r. nie można zakwalifikować jako „brutalnych” w rozumieniu kryterium z ppkt (ii).

99 Zdaniem skarżącego owe demonstracje, podczas których podnoszono zasadne zarzuty przeciwko obniżeniu poziomu życia w Republice Mołdawii, miały pokojowy przebieg i nie wiązały się z jakimikolwiek próbami destabilizacji tego kraju. Przeciwnie, odzwierciedlały one wyłącznie pracę demokratycznie wybranej opozycji. Ponadto jedyne akty przemocy stwierdzone podczas tych zgromadzeń należy przypisać policji, która blokowała uczestnikom dostęp do miejsc spotkań i zatrzymywała protestujących bez uzasadnienia. Poza tym opłacanie uczestników demonstracji nie jest niezgodne z prawem. W tym względzie finansowanie, o którym wspomina Rada, było przeznaczone wyłącznie na zapewnienie demonstrantom przewozu oraz zaoferowanie im wyżywienia i wyposażenia w celu umożliwienia im udziału w demonstracjach. Wreszcie skarżący zaprzecza, jakoby organizował „podróże” do Turcji, aby uczyć młodych Mołdawian technik wywoływania masowych zamieszek podczas demonstracji. Skarżący twierdzi, że jego partia, która ma doświadczenie w organizowaniu wydarzeń, udzielała jedynie pomocy organizacji młodzieżowej w rezerwacji hotelu w Turcji oraz w organizowaniu zajęć.

100 Co się tyczy aktów utrzymujących, skarżący podnosi, że dochodzenia i postępowania sądowe wszczęte w kontekście silnie nacechowanym korupcją i bez zapewnienia prawa do obrony nie mogą służyć jako uzasadnienie pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach. Dodaje on ponadto, że artykuły prasowe zawarte w dokumencie WK 6381/2023 pochodzą sprzed ponad roku oraz że Rada nie wyjaśniła, w jaki sposób po rozwiązaniu jego partii w czerwcu 2023 r. nadal miał on organizować brutalne demonstracje w rozumieniu kryterium z ppkt (ii).

101 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

– W przedmiocie dowodów uwzględnionych przez Radę dla uzasadnienia oceny, zgodnie z którą skarżący planował brutalne demonstracje i kierował nimi w rozumieniu kryterium z ppkt (ii)

102 Po pierwsze, jeśli chodzi o zagadnienie, czy Rada mogła przyjąć zaskarżone akty bez dokonania samodzielnej weryfikacji na miejscu, należy przypomnieć, że w braku uprawnień do prowadzenia dochodzeń w państwach trzecich ocena organów Unii przyjmujących środki ograniczające powinna opierać się w rzeczywistości na publicznie dostępnych źródłach informacji, sprawozdaniach, artykułach prasowych lub innych podobnych źródłach informacji (zob. wyrok z dnia 20 marca 2024 r., Belshyna/Rada, T-115/22, EU:T:2024:187, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 W niniejszym przypadku okoliczność, że Unia posiada delegaturę w Republice Mołdawii, nie sprawia, iż ma ona uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w tym kraju. Delegatura ta nie posiada bowiem kompetencji do prowadzenia dochodzeń na terytorium mołdawskim w celu poszukiwania dowodów mogących uzasadniać przyjęcie przez Radę środków ograniczających.

104 Okoliczność, że system rozpatrywanych środków ograniczających został przyjęty w odpowiedzi na wystosowany przez Republikę Mołdawii wniosek o udzielenie wsparcia, ani okoliczność, że sprawa dotyczy kraju kandydującego do Unii, nie podważają wniosku o braku uprawnień Unii do prowadzenia dochodzeń w tym państwie trzecim.

105 W związku z tym, przyjmując zaskarżone akty, Rada mogła oprzeć się na publicznie dostępnych informacjach, takich jak łącza do stron internetowych, artykuły prasowe i zrzuty ekranu odnoszące się do demonstracji organizowanych przez skarżącego i jego partię.

106 Po drugie, jeśli chodzi o wiarygodność materiału dowodowego, na którym oparła się Rada, aby przyjąć zaskarżone akty, należy przypomnieć, że przewodnią zasadą prawa Unii jest zasada swobodnej oceny dowodów, z której wynika, że jeżeli środek dowodowy został pozyskany w sposób zgodny z prawem, jedynym istotnym kryterium oceny wartości dowodowej przedstawionych zgodnie z prawem dowodów jest ich wiarygodność (zob. wyrok z dnia 26 września 2018 r., Infineon Technologies/Komisja, C-99/17 P, EU:C:2018:773, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 Niemniej to strona skarżąca powinna dokładnie określić dowody, które mogą budzić wątpliwości co do ich wiarygodności (zob. wyrok z dnia 8 marca 2023 r., Assaad/Rada, T-426/21, EU:T:2023:114, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 W tym kontekście, wobec braku konkretnego argumentu odnoszącego się do dowodów, na których oparła się Rada w celu przyjęcia zaskarżonych aktów na podstawie kryterium z ppkt (ii), ogólne twierdzenia skarżącego na temat „mołdawskiej panoramy medialnej” nie mogą wystarczyć, aby pozbawić mocy dowodowej zawarte w tych dokumentach artykuły prasowe, pochodzące zresztą nie tylko ze źródeł mołdawskich, lecz także rumuńskich, angielskich i amerykańskich, których wiarygodność nie jest kwestionowana.

109 Prawdą jest, że skarżący tytułem przykładu poddaje krytyce rzekomy brak niezależności portali internetowych „anticorupție.md” i „deschide.md”.

110 Jednakże, po pierwsze, dokumenty WK 6381/2023 i WK 2428/2024 zawierają zaledwie po jednym artykule prasowym pochodzącym z portalu internetowego „anticorupție.md”, które to artykuły dotyczą wyłącznie zarzutów nielegalnego finansowania partii politycznych przez skarżącego,

skutkującego jego odpowiedzialnością za poważne nadużycia finansowe dotyczące funduszy publicznych w rozumieniu kryterium z ppkt (iii). Artykuły te nie stanowią zatem podstawy dokonanej przez Radę oceny, zgodnie z którą skarżący jest odpowiedzialny za planowanie brutalnych demonstracji i kierowanie nimi w rozumieniu kryterium z ppkt (ii). Artykuły te nie są więc istotne dla oceny zgodności z prawem zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim akty te opierają się na kryterium z ppkt (ii).

111 Po drugie, co się tyczy krytyki portalu internetowego „deschide.md”, wystarczy stwierdzić, że akta dowodowe Rady nie zawierają żadnego artykułu prasowego pochodzącego z tego portalu.

112 W tych okolicznościach argumentację wywiedzioną z braku mocy dowodowej dowodów zawartych w dokumentach WK 6381/2023 i WK 2428/2024 należy oddalić jako bezskuteczną.

– W przedmiocie zasadności przyczyn umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach na podstawie kryterium z ppkt (ii)

113 Na wstępie należy stwierdzić, że skarżący nie kwestionuje, iż jego partia zorganizowała w latach 2022 i 2023 szereg antyrządowych demonstracji w Kiszyniowie.

114 W świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 76 powyżej, aby demonstracje te można było uznać za „brutalne” w rozumieniu kryterium z ppkt (ii), należy zbadać, czy Rada sprostała spoczywającemu na niej ciężarowi dowodu, gdy przedstawiła łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalających na stwierdzenie, że skarżący, jako osoba kierująca partią, która organizowała rozpatrywane demonstracje, zamierzał używać przemocy, podżegał do przemocy lub w inny sposób odrzucał podwaliny demokratycznego społeczeństwa.

115 W tym względzie, w pierwszej kolejności, z dowodów nr 9 i 17 zawartych w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykułów opublikowanych, odpowiednio, w dniu 7 marca 2023 r. w portalu internetowym „hotnews.ro” i w dniu 17 kwietnia 2023 r. w portalu internetowym dziennika „Times”, wynika, że w dniach od 3 do 6 marca 2023 r. partia skarżącego zorganizowała wyjazd do Belek (Turcja), którego celem było przeszkolenie około 80 osób w technikach wywoływania masowych zakłóceń porządku podczas demonstracji, w szczególności poprzez zachęcanie do konfrontacji z policją przez usiłowanie forsowania barierek i rzucanie kamieniami lub granatami dymnymi.

116 Jeśli chodzi o tę kwestię, skarżący nie kwestionuje faktu wyjazdu do Turcji zorganizowanego z pomocą jego partii. Twierdzi on jednak, że chodziło o wakacje członków organizacji młodzieżowej oraz że jego partia jedynie pomagała im w rezerwacji hotelu i w zorganizowaniu zajęć, ponieważ miała „większe doświadczenie w organizowaniu tego typu wydarzeń”.

117 W aktach sprawy brak jest jednak jakiegokolwiek dowodu na poparcie tego twierdzenia.

118 W szczególności skarżący nie przedstawił żadnego dowodu, który pozwoliłby Sądowi ocenić, czy udział jego partii w zarządzaniu tym wyjazdem ograniczył się do dokonania rezerwacji hotelowej i organizowania zajęć lub, ogólniej rzecz ujmując, czy jego partia organizowała w przeszłości inne wyjazdy tego rodzaju. W tym względzie z regulaminu wewnętrznego jego partii przedłożonego jako załącznik A.7 do skargi nie wynika, że przedmiotem działalności tej partii jest przykładowo organizowanie wakacji zagranicznych, co pozbawia wiarygodności twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym jego partia ma doświadczenie w organizowaniu tego typu wydarzeń.

119 Wynika z tego, że zawarta w uzasadnieniu zaskarżonych aktów informacja, zgodnie z którą skarżący brał udział w szkoleniu osób w celu wywoływania zakłóceń porządku i niepokojów podczas protestów w Republice Mołdawii, nie jest obarczona błędem w ocenie.

120 W drugiej kolejności – szereg dowodów wskazuje w sposób konkretny, precyzyjny i spójny, że wielu uczestników rozpatrywanych demonstracji było selekcjonowanych i opłacanych przez partię skarżącego. Wynika z tego w szczególności, że zamiarem skarżącego było doprowadzenie do tego, aby w demonstracjach tych uczestniczyły pewne osoby o szczególnym profilu, zdolne do wywoływania zakłóceń porządku i niepokojów podczas demonstracji w celu zastraszenia rządu.

121 W tym względzie dowód nr 13 zawarty w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykuł, który ukazał się w dniu 3 października 2022 r. w portalu internetowym „Zdg.md”, zawiera informację o dochodzeniu prowadzonym przez dziennikarzy, którzy przyłączyli się do demonstracji zorganizowanej przez partię skarżącego.

122 Najpierw artykuł ten ujawnia złożoną organizację partii skarżącego w celu selekcjonowania osób, przywożenia ich minibusami na miejsce demonstracji i wypłacania im wynagrodzenia w kwocie od 200 do 400 lei mołdawskich (MDL) (około 10–20 EUR) w zamian za kilkugodzinny udział w demonstracjach. Zgodnie z tym artykułem innym osobom wypłacano kwoty sięgające 200 dolarów amerykańskich (USD) (około 185 EUR) za koczowanie przez dwie noce w namiotach rozlokowanych przed mołdawskim parlamentem.

123 Następnie artykuł ten opisuje techniki stosowane przez przedstawicieli partii w celu ukrycia ich machinacji. Po pierwsze, gdy rozmawiali na temat wynagrodzenia wypłacanego rekrutowanym przez nich osobom, używali oni między sobą zakodowanego języka. Po drugie, na wypadek kontroli policyjnej, przekazywali oni każdej osobie bilet autobusowy, tak by mogły one twierdzić, że zamierzały dojechać na demonstrację we własnym zakresie, ale minibus partii skarżącego zabrał je po drodze.

124 Wreszcie z artykułu tego wynika, że przedstawiciele partii skarżącego instruowali obecne osoby, aby demonstrowały w aktywny sposób. Poza tym osoby, które wykazywały mniejszy entuzjazm, były upominane.

125 Fakt wypłaty wynagrodzenia osobom zrekrutowanym w celu uczestniczenia w demonstracjach jest potwierdzony dowodem nr 20 zawartym w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykułem opublikowanym w dniu 28 października 2022 r. w portalu internetowym dziennika „Washington Post”, w którym jest mowa o zatrzymaniu 24 osób, w tym członków partii skarżącego, a także o zajęciu 20 toreb wypełnionych banknotami o łącznej wartości 3,5 mln MDL (około 183 000 EUR), które były wykorzystywane do finansowania demonstracji.

126 Okoliczność, że część osób obecnych na demonstracjach została wyselekcjonowana przez partię skarżącego, jest również potwierdzona dowodami nr 18 i 19 zawartymi w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykułami opublikowanymi w dniu 17 lutego 2023 r. w portalu internetowym dziennika „Times”.

127 Artykuły te wyjaśniają bowiem, przytaczając w szczególności oświadczenie jednego z dziennikarzy, który przyłączył się do demonstracji, że skarżący wybierał członków grup paramilitarnych, byłych żołnierzy i funkcjonariuszy policji, aby wywoływali niepokoje społeczne podczas tych zgromadzeń.

128 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzi skarżący, planowanie demonstracji wykraczało poza zwykłe udostępnianie środków transportu w celu dotarcia na nie.

129 W szczególności przedstawione przez Radę dowody świadczą o tym, że partia szkoliła i selekcjonowała osoby o bardzo konkretnym profilu, zdolne do wywoływania aktów przemocy i uczestniczące w demonstracjach po części z motywów finansowych, a zatem bez związku z ich przedmiotem. Z tego powodu nie można uznać, że osoby te poprzez uczestniczenie w demonstracjach organizowanych przez partię skarżącego zamierzały korzystać z przysługującego im prawa do swobodnego pokojowego zgromadzania się. Uczestniczyły w nich bowiem w zamian za wynagrodzenie, nie zaś w celu wyrażenia swoich osobistych przekonań i opinii.

130 Ponadto okoliczność, że skarżący i jego partia opłacali te osoby za uczestniczenie w demonstracjach, świadczy o sztucznym charakterze zakłóceń porządku, których wystąpienie było zamierzone.

131 Wynika z tego, że zawarta w uzasadnieniu zaskarżonych aktów informacja, zgodnie z którą partia skarżącego organizowała w latach 2022–2023 brutalne protesty i wiece, przede wszystkim w stolicy Kiszyniowie, z pomocą demonstrantów opłacanych przez tę partię, nie jest obarczona błędem w ocenie.

132 W trzeciej kolejności – szereg dowodów świadczy o tym, że skarżący poprzez swoje wypowiedzi podżegał do przemocy skierowanej przeciwko opozycji politycznej.

133 Jeśli chodzi o tę kwestię, dowód nr 14 zawarty w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie komunikat prasowy opublikowany w portalu internetowym partii skarżącego, zawiera następującą wypowiedź:

„Wreszcie – władze te próbują nas przekonać, że przyczyną kryzysów, przez które przechodzimy, jest konflikt w Ukrainie. Jest to kłamstwem. Także przed wybuchem tego kryzysu narodowi mołdawskiemu żyło się coraz gorzej. Dzisiaj wypowiadamy totalną wojnę obecnemu reżimowi i wzywamy wszystkich do walki, aby odsunąć go od władzy. Dzisiaj mówimy: stop. Nasz przekaz jest następujący: albo Maia Sandu sama odejdzie, razem z całą swoją kliką, albo weźmiemy ich za uszy i doprowadzimy tam, gdzie powinni być, do więzienia i do szpitala psychiatrycznego”.

134 Na koncie skarżącego na Facebooku znajdują się inne materiały wideo o takim samym charakterze, wzywające do przemocy przeciwko opozycji politycznej, jak wynika z dowodu nr 2 zawartego w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykułu opublikowanego w styczniu 2019 r. w portalu internetowym „moldovacurata.md”, który przytacza następującą wypowiedź na temat polityka innej partii niż partia skarżącego:

„Porozmawiajmy teraz o moim pasku, mam go od czterech lat, dostałem go od żony, to jest pasek przynoszący szczęście, nosiłem go i będę nosił, a jego klamrą zerżnę też ciebie, Andrusa i [twoją] matkę. A jeśli dziennikarze będą sobie pozwalać na pisanie nieprzyzwoitych rzeczy o ludziach, kiedy dojdę do władzy, co nastąpi wkrótce, ukarzę was. Przestańcie, bo będzie bolało”.

135 W świetle zamiarów skarżącego (zob. pkt 115–131 powyżej) jego własne wypowiedzi należy rozpatrywać jako wzywanie do obalenia rządu przy użyciu przemocy.

136 Wynika z tego, że zawarta w uzasadnieniu zaskarżonych aktów informacja, zgodnie z którą skarżący jest zamieszany w podżeganie do przemocy wobec opozycji politycznej, nie jest obarczona błędem w ocenie.

137 Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że Rada sprostała spoczywającemu na niej ciężarowi dowodu poprzez przedstawienie łańcucha wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalających na ustalenie, że skarżący, jako osoba kierująca partią, która organizowała rozpatrywane demonstracje, zamierzał używać przemocy i podżegał do przemocy w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 76 powyżej.

138 Pozostaje zatem dokonanie oceny, czy planowanie owych brutalnych demonstracji i kierowanie nimi wystarcza, aby uznać, że skarżący jest odpowiedzialny za działania podważające demokrację i praworządność w Republice Mołdawii lub zagrażające im w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) i art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2023/891.

139 Oceny tej należy dokonywać poprzez rozpatrywanie dowodów nie odrębnie, lecz w kontekście, w jaki się one wpisują (zob. podobnie wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anbouba/Rada, C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

140 W tym względzie, w pierwszej kolejności, z motywów 1–7 decyzji 2023/891 wynika, że Republika Mołdawii zmaga się z destabilizującymi działaniami, które, po pierwsze, mają przeszkodzić jej przystąpieniu do Unii, a po drugie, są prowadzone przez podmioty zewnętrzne, takie jak Federacja Rosyjska, których działania nasiliły się od rozpoczęcia rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.

141 Z dowodów nr 5, 6 i 10 zawartych w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykułu z dnia 19 lutego 2023 r. opublikowanego w portalu internetowym „rferl.org”, komunikatu prasowego United States Department of the Treasury (departamentu skarbu Stanów Zjednoczonych Ameryki) z dnia 26 października 2022 r. oraz artykułu z dnia 15 marca 2023 r. opublikowanego w portalu internetowym „G 4Media.ro”, wynika, że strategia Federacji Rosyjskiej polega na wykorzystywaniu słabości niektórych, wytypowanych krajów w celu zainstalowania w nich prorosyjskiego rządu, który przyłączyłby się do rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.

142 Co się tyczy rozpatrywanych w niniejszej sprawie działań destabilizujących prowadzonych przez Federację Rosyjską, dowody nr 11, 18 i 20 zawarte w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie artykuł z dnia 3 listopada 2022 r. opublikowany w portalu internetowym „rferl.org”, artykuł z dnia 17 lutego 2023 r. opublikowany w portalu internetowym dziennika „Times” oraz artykuł z dnia 28 października 2022 r. opublikowany w portalu internetowym dziennika „Washington Post”, wyjaśniają, w jaki sposób Federacja Rosyjska usiłuje wykorzystać zależność Republiki Mołdawii od rosyjskiego gazu do wywołania niepokojów wśród ludności i zastraszenia obecnego rządu.

143 Wszystkie te źródła informacji wskazują co do istoty, że Federacja Rosyjska, poprzez wepchnięcie kraju w kryzys energetyczny, stara się stworzyć warunki niezbędne do zwiększenia niezadowolenia ludności z obecnego rządu mołdawskiego w celu obalenia go.

144 W drugiej kolejności – związki między Federacją Rosyjską a skarżącym są potwierdzone różnymi dokumentami, takimi jak artykuł z dnia 19 lutego 2023 r. opublikowany w portalu internetowym „rferl.org", artykuł z dnia 7 marca 2023 r. opublikowany w portalu internetowym „hotnews.ro" czy artykuł z dnia 12 kwietnia 2023 r. opublikowany w portalu internetowym „romania.europalibera.org".

145 Partię skarżącego określa się bowiem jako „sprzyjającą Rosjanom" lub „prorosyjską". On sam jest opisywany w szeregu artykułów jako osoba mająca ścisłe związki z Federacją Rosyjską, a nawet jako osoba „na liście płac" rosyjskiej Federalnej Służby Bezpieczeństwa.

146 Przykładowo w artykule opublikowanym w dniu 3 listopada 2022 r. w portalu internetowym „rferl.org" oraz w komunikacie prasowym departamentu skarbu Stanów Zjednoczonych z dnia 26 października 2022 r. wyjaśniono, że skarżący usiłował sprzymierzyć się z Rosjanami, aby kontrolować mołdawski parlament i popierać w nim projekty ustaw korzystnych dla rosyjskich interesów oraz podważać głosowanie nad wnioskiem o przyznanie statusu kraju kandydującego do Unii. W artykule z dnia 3 listopada 2022 r. wskazano również, że przy okazji wizyty członków partii skarżącego w Rosji przewodniczący komisji spraw zagranicznych Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoi Federatsii (dumy państwowej zgromadzenia federalnego Federacji Rosyjskiej) wygłosił pochwałę skarżącego i jego partii jako „wiarygodnych partnerów" Federacji Rosyjskiej. Podobnie z dowodu nr 7 zawartego w dokumencie WK 6381/2023, a mianowicie komunikatu prasowego opublikowanego w dniu 14 kwietnia 2023 r. w portalu internetowym należącym do partii skarżącego, wynika, że przewodniczący komisji spraw zagranicznych dumy państwowej zgromadzenia federalnego Federacji Rosyjskiej udzielił kandydatowi z partii skarżącego poparcia w wyborach na gubernatora Gagauzji.

147 Ponadto z wypowiedzi samego skarżącego (zob. pkt 133 powyżej) wynika, że usiłuje on obarczyć rząd mołdawski odpowiedzialnością za wzrost cen energii, co przyczynia się do zwiększenia niezadowolenia ludności i ma na celu obalenie tego rządu.

148 W trzeciej kolejności – szereg dowodów świadczy o tym, że Federacja Rosyjska usiłuje wykorzystać demonstracje organizowane przez partię skarżącego do zakłócania porządku i destabilizowania rządu mołdawskiego.

149 W tym względzie w sprawozdaniu Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności z dnia 9 marca 2023 r., zatytułowanym „Ukraina/Mołdawia – wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie", stanowiącym załącznik do dokumentu WK 6381/2023, wyjaśniono, że Federacja Rosyjska usiłuje nadal destabilizować sytuację polityczną w Republice Mołdawii z wykorzystaniem różnych zagrożeń hybrydowych, w szczególności organizowanych przez partię skarżącego demonstracji, w których biorą udział demonstranci przybyli z Rosji.

150 Dokładniej rzecz ujmując, artykuły opublikowane, odpowiednio, w dniach 15 marca 2023 r. w portalu internetowym „G 4Media.ro", 12 kwietnia 2023 r. w portalu internetowym „romania.europalibera.org" i 17 kwietnia 2023 r. w portalu internetowym dziennika „Times" opisują, w jaki sposób władze mołdawskie udaremniły działania kilku osób wspieranych przez Federację Rosyjską, wyszkolonych do podżegania do przemocy podczas demonstracji organizowanych przez partię skarżącego, w wyniku czego zatrzymano siedem osób.

151 Z powyższego wynika, że rozpatrywane brutalne demonstracje były organizowane w interesie Federacji Rosyjskiej i z jej pomocą, zatem wpisują się one w pełni w ramy działań destabilizujących rząd mołdawski, na które odpowiedzią są rozpatrywane środki ograniczające.

152 W świetle tych okoliczności Rada nie dopuściła się błędu w ocenie, gdy uznała, że planowanie przez skarżącego brutalnych demonstracji i kierowanie nimi czyni go odpowiedzialnym za działania podważające demokrację i praworządność w Republice Mołdawii lub im zagrażające w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) i art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2023/891.

153 Wbrew temu, co twierdzi skarżący, okoliczność, że w czerwcu 2023 r. jego partia została uznana za niekonstytucyjną, nie spowodowała dezaktualizacji przyjętych wobec niego środków ograniczających.

154 W dziedzinie środków ograniczających kwestią istotną w toku badania zasadności pozostawienia nazwiska danej osoby w rozpatrywanych wykazach jest bowiem to, czy od czasu pierwotnego umieszczenia jej nazwiska lub od czasu poprzedniego przeglądu sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o zaangażowaniu tej osoby w działalność, której mają zapobiegać środki ograniczające (zob. podobnie wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

155 Prawdą jest, że okoliczność, iż partia skarżącego została uznana za niekonstytucyjną, a następnie rozwiązana, pozbawia skarżącego pewnych udogodnień w organizowaniu brutalnych demonstracji, takich jak te, które uzasadniały umieszczenie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

156 Jednakże kontynuowanie takich działań nie jest samo w sobie uzależnione od istnienia partii politycznej, której był on przewodniczącym.

157 Pierwszoplanowy udział skarżącego w organizowaniu brutalnych demonstracji – w tym rekrutacji i szkolenia osób opłacanych za branie w nich udziału – którego skutkiem było umieszczenie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach (zob. pkt 119, 120 i 127 powyżej), okoliczność, że owe brutalne demonstracje wpisują się w próby destabilizacji sytuacji politycznej w Republice Mołdawii (zob. pkt 149–151 powyżej), oraz wypowiedzi skarżącego i jego aktywność w sieciach społecznościowych potwierdzające, iż zamierza on wywoływać zakłócenia porządku i niepokoje wśród ludności (zob. pkt 133, 134 i 147 powyżej), pozwoliły bowiem Radzie zasadnie uznać, że skarżący może nadal planować brutalne demonstracje lub inne akty przemocy, kierować nimi i angażować się w nie bezpośrednio lub pośrednio.

158 Ponadto okoliczność, że powody umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach odnoszą się do okoliczności faktycznych, które miały miejsce przed wydaniem aktów pierwotnych i które uległy ostatnio zmianie, nie musi oznaczać dezaktualizacji środków ograniczających przyjętych wobec niego na mocy owych aktów (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo).

159 Potwierdzeniem tej wykładni jest art. 8 akapit drugi decyzji 2023/891, zgodnie z którym w stosownych przypadkach okres obowiązywania rozpatrywanych środków ograniczających jest przedłużany lub środki te podlegają zmianom, jeżeli Rada uzna, że ich cele nie zostały osiągnięte, oraz art. 13 ust. 4 rozporządzenia 2023/888, zgodnie z którym wykaz widniejący w załączniku I jest poddawany regularnym przeglądom, które odbywają się co najmniej raz na 12 miesięcy. Aby nie

pozbawić tych przepisów skuteczności, należy uznać, że pozwalają one na pozostawienie w rozpatrywanych wykazach nazwisk osób i nazw podmiotów, które nie dopuściły się żadnych działań destabilizujących Republikę Mołdawii w okresie poprzedzającym przegląd, jeżeli pozostawienie ich jest uzasadnione w świetle wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności w świetle faktu, iż cele środków ograniczających nie zostały osiągnięte (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

160 Zatem mimo że Rada nie przedstawiła dowodu na to, iż skarżący już po umieszczeniu jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach planował brutalne demonstracje lub inne akty przemocy, kierował nimi lub był w nie bezpośrednio lub pośrednio zaangażowany, oraz w świetle okoliczności, że Rada uznała w motywie 3 decyzji 2024/1242, iż zagrożenie dla demokracji i praworządności, a także stabilności i bezpieczeństwa Republiki Mołdawii nadal trwa, samo rozwiązanie partii skarżącego nie może wystarczyć, aby przyjęte wobec niego środki ograniczające zdezaktualizowały się.

161 Zresztą dowód nr 3 zawarty w dokumencie WK 2428/2024, a mianowicie artykuł prasowy opublikowany w dniu 11 października 2023 r. w portalu internetowym „hotnews.ro”, przytacza między innymi wypowiedź skarżącego, który zapowiada utworzenie nowej formacji politycznej pod nazwą „Ș.OR Bloc” oraz zawarcie przez nią sojuszu z partią polityczną „Chance” natychmiast po rozwiązaniu jego własnej partii w czerwcu 2023 r. Informację tę potwierdza dowód nr 5 zawarty w dokumencie WK 2428/2024, a mianowicie artykuł prasowy opublikowany w dniu 3 listopada 2023 r. w portalu internetowym „moldova.europalibera.org”, z którego wynika, zgodnie z inną wypowiedzią skarżącego, że finansuje on partię „Chance”.

162 Ponadto dowód nr 1 zawarty w dokumencie WK 2428/2024, a mianowicie artykuł prasowy opublikowany w dniu 22 września 2023 r. w portalu internetowym „Zdg.md”, oraz artykuł z dnia 3 listopada 2023 r. opublikowany w portalu internetowym „moldova.europalibera.org” są zgodne co do okoliczności, że opisane w pkt 144–147 powyżej związki pomiędzy skarżącym a Federacją Rosyjską nie zniknęły przez sam fakt rozwiązania jego partii w czerwcu 2023 r.

163 Z powyższego wynika, że kontekst, który uzasadniał pierwotne umieszczenie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, nie zmienił się w taki sposób, aby uniemożliwić Radzie pozostawienie jego nazwiska w tych wykazach na podstawie kryterium z ppkt (ii) w oparciu o te same dowody, które uzasadniały pierwotne umieszczenie jego nazwiska w tych wykazach, uzupełnione o dowody zawarte w dokumencie WK 2428/2024.

164 Jeśli chodzi o tę kwestię, argument wywiedziony z okoliczności, że artykuły zawarte w dokumencie WK 6381/2023 pochodzą sprzed ponad roku, nie może skutkować stwierdzeniem nieważności aktów utrzymujących.

165 Z wyjątkiem artykułu opublikowanego w styczniu 2019 r. wszystkie dowody zawarte w dokumencie WK 6381/2023 zostały bowiem umieszczone w Internecie w okresie od dnia 21 marca 2022 r. do dnia 18 kwietnia 2023 r. Nie można zatem uznać, że między opublikowaniem tych informacji, które posłużyły za podstawę pierwotnego umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazach, a przyjęciem aktów utrzymujących w dniu 26 kwietnia 2024 r. upłynął znaczny okres.

166 Dowody te są zatem nadal istotne dla oceny kwestii pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach.

167 W związku z tym zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia praw podstawowych

168 Skarżący twierdzi, że przyjęcie wobec niego indywidualnych środków ograniczających jest nieproporcjonalne, ponieważ narusza jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz jego prawo własności. Powołuje się on w tym względzie na okoliczność, że zamrożenie jego aktywów uniemożliwia mu zarządzanie finansami lub zawieranie transakcji dotyczących rzeczy ruchomych i nieruchomości. Uniemożliwiono mu otrzymywanie darowizn lub dokonywanie wydatków do celów kampanii wyborczej, a tym samym pozbawiono go możliwości uczestniczenia w mołdawskim życiu politycznym. Zdaniem skarżącego naruszenie jego prawa własności nie jest ani odpowiednie, ani niezbędne do osiągnięcia celów decyzji 2023/891. Poza tym owe środki ograniczające naruszają jego prawo do wolności zrzeszania się i wolności wypowiedzi. Cel, jakim jest ochrona praworządności w Mołdawii, nie może zostać osiągnięty poprzez stosowanie środków ograniczających wobec członków opozycyjnych partii politycznych.

169 Rada stoi na stanowisku, że zarzut ten jest niedopuszczalny z powodu jego niejasności. W każdym razie Rada uważa, podobnie jak Komisja, że argumentacja ta jest bezzasadna.

170 Ponieważ Rada była w stanie udzielić merytorycznej odpowiedzi na argumenty przywołane na poparcie tego zarzutu, wywiedziony z podniesionej niejasności pism skarżącego zarzut niedopuszczalności należy zdecydowanie oddalić.

171 Odnosząc się do istoty zarzutu, należy przypomnieć, że prawa podstawowe takie jak te, na które powołuje się skarżący, nie są prawami absolutnymi i korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają owym celom interesu ogólnego i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę w ten sposób gwarantowanych praw (zob. podobnie wyrok z dnia 29 listopada 2018 r., National Iranian Tanker Company/Rada, C-600/16 P, EU:C:2018:966, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

172 Aby zatem naruszenie rozpatrywanych praw podstawowych było zgodne z prawem Unii, musi być przewidziane ustawą, szanować istotę tych praw, służyć realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, uznanego za taki przez Unię, i nie być nieproporcjonalne (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo).

173 W niniejszym przypadku te cztery przesłanki są spełnione.

174 W pierwszej kolejności – rozpatrywane środki ograniczające są „przewidziane ustawą”, ponieważ zostały ustanowione w aktach, które mają między innymi zasięg ogólny i posiadają wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, a także są wystarczająco przewidywalne.

175 W drugiej kolejności – zaskarżone akty mają zastosowanie przez czas określony i są przedmiotem stałego przeglądu, jak przewidziano w art. 8 akapit drugi decyzji 2023/891. Ponieważ środki te mają charakter tymczasowy i odwracalny, należy uznać, że nie naruszają one istoty przywołanych wolności. Poza tym w decyzji 2023/891 i w rozporządzeniu 2023/888 przewidziano możliwość udzielenia zgody na odstępstwa od zastosowanych środków ograniczających. W szczególności w odniesieniu do zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych art. 2 ust. 3 i 4

decyzji 2023/891 oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2023/888 przewidują możliwość, po pierwsze, zezwolenia na korzystanie z zamrożonych środków finansowych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub wywiązania się z pewnych zobowiązań, a po drugie, wydania szczególnych zezwoleń na uwolnienie środków finansowych, innych aktywów finansowych lub innych zasobów gospodarczych.

176 W trzeciej kolejności – rozpatrywane środki ograniczające odpowiadają celowi interesu ogólnego, uznanemu za taki przez Unię, który może uzasadniać negatywne konsekwencje, nawet daleko idące, dla niektórych podmiotów. Środki te mają bowiem na celu udzielenie wsparcia władzom mołdawskim wobec destabilizujących działań, z którymi owe władze się zmagają i które mogą stanąć na przeszkodzie przystąpieniu tego państwa do Unii, przy czym wsparcie to polega w szczególności na nałożeniu środków ograniczających na osoby, które dokonują aktów przemocy, przez co stanowią zagrożenie dla demokracji i praworządności w Republice Mołdawii.

177 W czwartej kolejności, co się tyczy odpowiedniego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających, należy zauważyć, że w świetle celów interesu ogólnego o tak podstawowym znaczeniu jak te wymienione w pkt 176 powyżej, środki te nie mogą jako takie uchodzić za nieodpowiednie. Ponadto skarżący nie podnosił, że mniej restrykcyjne środki umożliwiłyby równie skuteczne osiągnięcie realizowanych celów.

178 W tym kontekście nie można uznać, że niedogodności, jakich doznał skarżący, są niewspółmierne do wagi celów realizowanych poprzez zaskarżone akty.

179 W tym względzie należy oddalić argument, zgodnie z którym przyjęcie środków ograniczających wobec członków opozycyjnych partii politycznych nie umożliwia wspierania praworządności w Republice Mołdawii. Rozpatrywane środki ograniczające zostały bowiem przyjęte nie z tego powodu, że skarżący był członkiem opozycyjnej partii politycznej, lecz dlatego, że organizował brutalne demonstracje i podżegał do przemocy przeciwko opozycji politycznej, co czyni go odpowiedzialnym za działania podważające suwerenność i niezależność Republiki Mołdawii oraz demokrację, praworządność, stabilność lub bezpieczeństwo tego państwa lub im zagrażające.

180 Zresztą przyjęte wobec skarżącego środki ograniczające nie stanowią definitywnej przeszkody w dalszym prowadzeniu przez niego opozycyjnej działalności politycznej w Republice Mołdawii i organizowaniu w razie potrzeby demonstracji przeciwko obecnemu rządowi, jeśli tylko są one „pokojowe” w rozumieniu art. 11 EKPC i art. 12 ust. 1 Karty oraz nie wpisują się w ramy działalności destabilizującej prowadzonej przez podmioty zewnętrzne, takich jak Federacja Rosyjska.

181 Zarzut czwarty należy zatem oddalić jako bezzasadny. W świetle powyższego żądanie dotyczące stwierdzenia nieważności należy oddalić.

W przedmiocie żądań odszkodowawczych

182 Skarżący wnosi do Sądu o nakazanie Radzie naprawienia uszczerbku na jego dobrym imieniu, spowodowanego przyjęciem aktów pierwotnych, poprzez zapłatę tytułem środka tymczasowego kwoty 100 000 EUR. Skarżący wskazuje, że jego nazwisko jest teraz powszechnie kojarzone z działaniami uznawanym za szkodzące pokojowi, bezpieczeństwu i procesowi demokratycznemu w Republice Mołdawii, co niewątpliwie wyrządza mu szkodę.

183 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

184 Należy przypomnieć, że odpowiedzialność pozaumowna Unii powstaje, wyłącznie jeżeli skarżący istotnie poniósł „rzeczywistą i pewną” szkodę, przy czym to do zainteresowanego należy przedstawienie jednoznacznych dowodów zarówno na istnienie, jak i na zakres szkody, na którą się powołuje (zob. podobnie wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 61, 62).

185 W niniejszym przypadku skarżący ograniczył się do stwierdzenia, w pkt 267 skargi i w pkt 46 swoich uwag dotyczących uwag interwenienta przedstawionych przez Komisję, że akty pierwotne naruszyły jego dobre imię, i nie przedstawił przynajmniej dowodu prima facie na istnienie i zakres takiej szkody.

186 W każdym razie, jeśli chodzi o okoliczność, że nazwisko skarżącego jest teraz kojarzone z działaniami niezgodnymi z procesem demokratycznym w Republice Mołdawii, wystarczy stwierdzić, że wyżej wskazano, iż umieszczenie i pozostawienie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach w oparciu o kryterium z ppkt (ii) nie jest obarczone jakąkolwiek niezgodnością z prawem.

187 Żądania odszkodowawcze należy zatem oddalić.

188 W świetle powyższego skargę należy oddalić w całości, bez potrzeby badania zgodności z prawem umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w oparciu o kryterium z ppkt (iii) oraz bez potrzeby orzekania w przedmiocie jego wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania, ponieważ Sąd uważa, iż na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy posiada wystarczającą wiedzę, aby rozstrzygnąć spór.

W przedmiocie kosztów

189 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

190 Ponieważ w niniejszym przypadku skarżący przegrał sprawę, należy obciążyć go jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę, zgodnie z jej żądaniem. Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Ilan Mironovich Shor pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 grudnia 2024 r.

Podpisy