Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 7 lipca 2017 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją na Ukrainie — Zamrożenie środków finansowych — Wykaz osób, podmiotów i organów, w odniesieniu do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych — Pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie — Obowiązek uzasadnienia — Prawo do obrony — Prawo własności — Prawo do wykonywania działalności gospodarczej — Proporcjonalność — Nadużycie władzy — Zasada dobrej administracji — Oczywisty błąd w ocenie

W sprawie T-215/15

Mykola Yanovych Azarov, zamieszkały w Kijowie (Ukraina), reprezentowany przez adwokatów G. Lanskiego oraz A. Eggera,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J.P. Hixa oraz F. Naerta, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 263 TFUE, decyzji Rady (WPZiB) 2015/364 z dnia 5 marca 2015 r. zmieniającej decyzję 2014/119/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz.U. 2015, L 62, s. 25) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2015/357 z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 208/2014 w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz.U. 2015, L 62, s. 1) w zakresie, w jakim w aktach tych pozostawiono nazwisko skarżącego w wykazie osób objętych spornymi środkami ograniczającymi,

SĄD (szósta izba),

w składzie: G. Berardis (sprawozdawca), prezes, D. Spielmann i Z. Csehi, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 grudnia 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący, Mykola Yanovych Azarov, był premierem Ukrainy od dnia 11 marca 2010 r. do dnia 28 stycznia 2014 r.

2 Niniejsza sprawa wpisuje się w ramy spraw dotyczących środków ograniczających przyjętych w związku z sytuacją na Ukrainie w następstwie represji zastosowanych w odpowiedzi na demonstracje na placu Niepodległości w Kijowie (Ukraina) w lutym 2014 r.

3 W dniu 5 marca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję 2014/119/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 66, s. 26). W tym samym dniu Rada przyjęła rozporządzenie (UE) nr 208/2014 w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 66, s. 1) (zwane dalej łącznie „aktami z marca 2014 r.").

4 Artykuł 1 ust. 1 i 2 decyzji 2014/119 stanowi:

„1. Zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu, dyspozycji lub pod kontrolą wymienionych w załączniku osób wskazanych jako odpowiedzialne za defraudację [sprzeniewierzenie] ukraińskich funduszy państwowych oraz osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka na Ukrainie, a także osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów z nimi powiązanych.

2. Nie udostępnia się – bezpośrednio ani pośrednio – żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych wymienionym w załączniku osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani na ich rzecz".

5 Szczegółowe zasady stosowania tego zamrożenia środków finansowych zostały określone w kolejnych ustępach tego artykułu.

6 Zgodnie z decyzją 2014/119 rozporządzenie nr 208/2014 nakłada obowiązek stosowania zamrożenia środków finansowych i określa szczegółowe zasady tego zamrożenia co do istoty w sposób identyczny jak wspomniana decyzja.

7 Nazwiska osób, których dotyczą akty z marca 2014 r., znajdują się w identycznym wykazie zawartym w załączniku do decyzji 2014/119 i w załączniku I do rozporządzenia nr 208/2014 (zwanym dalej „wykazem") wraz, między innymi, z uzasadnieniem ich umieszczenia w wykazie.

8 Nazwisko skarżącego zostało umieszczone w wykazie wraz z informacjami identyfikującymi „premier Ukrainy do stycznia 2014 r." i z następującym uzasadnieniem:

„Osoba, wobec której władze Ukrainy wszczęły postępowanie karne w sprawie sprzeniewierzenia środków publicznych lub mienia publicznego".

9 W dniu 6 marca 2014 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób, wobec których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji Rady 2014/119/WPZiB oraz w rozporządzeniu Rady (UE) nr 208/2014 (Dz.U. 2014, C 66, s. 1). Zgodnie z tym ogłoszeniem „[z]ainteresowane osoby mogą także złożyć wniosek do Rady (wraz z dokumentami uzupełniającymi) o ponowne rozpatrzenie decyzji o umieszczeniu ich w […] wykazie […]".

10 W dniu 12 maja 2014 r. skarżący złożył skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2014/119, a także rozporządzenia nr 208/2014. Skarga ta została zarejestrowana w sekretariacie Sądu pod numerem T-331/14.

11 W dniu 29 stycznia 2015 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2015/143, zmieniającą decyzję 2014/119 (Dz.U. 2015, L 24, s. 16), a także rozporządzenie (UE) 2015/138 zmieniające rozporządzenie nr 208/2014 (Dz.U. 2015, L 24, s. 1) (zwane dalej łącznie „aktami ze stycznia 2015 r.").

12 W decyzji 2015/143 uściślono – z mocą od dnia 31 stycznia 2015 r. – kryteria wskazania osób, których dotyczy zamrożenie środków finansowych. W szczególności art. 1 ust. 1 decyzji 2014/119 nadano następujące brzmienie:

„1. Zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu, dyspozycji lub pod kontrolą wymienionych w załączniku osób wskazanych jako odpowiedzialne za defraudację [sprzeniewierzenie] ukraińskich funduszy państwowych oraz osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka na Ukrainie, a także osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów z nimi powiązanych, zgodnie z wykazem zamieszczonym w załączniku.

Do celów niniejszej decyzji do osób wskazanych jako odpowiedzialne za defraudację [sprzeniewierzenie] ukraińskich funduszy państwowych zalicza się osoby, wobec których organy ukraińskie wszczęły dochodzenie:

a) za defraudację [sprzeniewierzenie] ukraińskich funduszy lub aktywów państwowych lub za współudział w tych działaniach; lub

b) za wykorzystywanie stanowiska przez osobę piastującą funkcję publiczną, aby uzyskać nieuzasadnione korzyści dla siebie lub osoby trzeciej, a przez to spowodować stratę w ukraińskich funduszach lub aktywach państwowych, lub za współudział w tych działaniach".

13 Rozporządzeniem 2015/138 zmieniono rozporządzenie nr 208/2014, zgodnie z decyzją 2015/143.

14 Pismem z dnia 2 lutego 2015 r. Rada powiadomiła skarżącego o zamiarze utrzymania środków ograniczających go dotyczących i przekazała mu pismo [*poufne*] [1] z dnia 10 października 2014 r. (zwane dalej „pismem z dnia 10 października 2014 r."), informując go o możliwości przedstawienia uwag. W piśmie z dnia 18 lutego 2015 r. skarżący przedstawił swe uwagi.

15 W dniu 5 marca 2015 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2015/364, zmieniającą decyzję 2014/119 (Dz.U. 2015, L 62, s. 25), a także rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/357 w sprawie wykonania rozporządzenia nr 208/2014 (Dz.U. 2015, L 62, s. 1) (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami").

16 Decyzją 2015/364 zmieniono art. 5 decyzji 2014/119, przedłużając stosowanie środków ograniczających w odniesieniu do skarżącego do dnia 6 marca 2016 r. W konsekwencji wykaz został zastąpiony zgodnie z zaskarżonymi aktami.

17 W następstwie tych zmian nazwisko skarżącego pozostawiono w wykazie wraz z informacjami identyfikującymi – „premier Ukrainy do stycznia 2014 r." – i następującym nowym uzasadnieniem:

„Osoba, wobec której władze Ukrainy wszczęły postępowanie karne w sprawie sprzeniewierzenia środków publicznych lub mienia publicznego".

1 — Nieujawnione poufne informacje.

18 Pismem z dnia 6 marca 2015 r. Rada powiadomiła skarżącego o utrzymaniu w mocy dotyczących go środków ograniczających.

Okoliczności faktyczne po wniesieniu skargi

19 W wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Azarow/Rada (T-331/14, EU:T:2016:49), Sąd stwierdził nieważność decyzji 2014/119 i rozporządzenia nr 208/2014 w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącego.

20 W dniu 4 marca 2016 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2016/318, zmieniającą decyzję 2014/119 (Dz.U. 2016, L 60, s. 76), a także rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/311 wykonujące rozporządzenie nr 208/2014 (Dz.U. 2016, L 60, s. 1). Na mocy tych aktów przedłużono stosowanie środków ograniczających, w szczególności w odniesieniu do skarżącego, do dnia 6 marca 2017 r.

21 Decyzja 2016/318 i rozporządzenie wykonawcze 2016/311 zostały zaskarżone kolejną skargą, wniesioną przez skarżącego do Sądu w dniu 27 kwietnia 2016 r. (sprawa T-190/16, Azarov/Rada).

Postępowanie i żądania stron

22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 kwietnia 2015 r. skarżący wniósł niniejszą skargę. Skarżący złożył także wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 76a regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r.

23 W dniu 7 lipca 2015 r. Rada złożyła odpowiedź na skargę.

24 W dniu 8 lipca 2015 r. Rada złożyła także uzasadniony wniosek zgodnie z art. 66 regulaminu postępowania przed Sądem o nieprzytaczanie brzmienia niektórych dokumentów załączonych do odpowiedzi na skargę w publicznie dostępnych dokumentach dotyczących tej sprawy. Skarżący wniósł zastrzeżenia do wniosku o zachowanie poufności.

25 Replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniu 27 sierpnia 2015 r. przez skarżącego i w dniu 12 października 2015 r. przez Radę.

26 W dniu 14 października 2015 r. Rada przedstawiła uzasadniony wniosek zgodnie z art. 66 regulaminu postępowania o nieujawnianie brzmienia załącznika do skargi i załącznika do dupliki w publicznie dostępnych dokumentach dotyczących tej sprawy.

27 W wyniku zmiany składów izb Sądu sędzia sprawozdawca został przeniesiony do szóstej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

28 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (szósta izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.

29 Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2016 r. wysłuchano wystąpień stron oraz odpowiedzi udzielonych przez nie na pytania Sądu.

30 Skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącego;

— zarządzenie określonych środków organizacji postępowania;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

31 Rada wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— posiłkowo – orzeczenie, że skutki decyzji 2015/364 pozostają w mocy do chwili, gdy skuteczne stanie się stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia wykonawczego 2015/357;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

32 Na poparcie skargi skarżący podnosi pięć zarzutów dotyczących, po pierwsze, naruszenia obowiązku uzasadnienia, po drugie, naruszenia praw podstawowych, po trzecie, nadużycia władzy, po czwarte, naruszenia zasady dobrej administracji, oraz po piąte, oczywistego błędu w ocenie.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

33 Zdaniem skarżącego decyzja Rady, aby utrzymać umieszczenie jego nazwiska w wykazie, nie została uzasadniona. W szczególności wskazówki dotyczące „uzasadnienia umieszczenia" nie wyjaśniają ani szczegółowych i konkretnych przyczyn, ani okoliczności faktycznych i prawnych skutkujących przyjęciem zaskarżonych aktów i w konsekwencji nie spełniają wymogów wymienionych w orzecznictwie w odniesieniu do uzasadnienia i poszanowania prawa do obrony. Ponadto fakt, że Rada nie powiadomiła o wspomnianym uzasadnieniu ani równocześnie z przyjęciem środków ograniczających, ani natychmiast, gdy było to możliwe po przyjęciu tych środków, stanowi naruszenie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

34 Skarżący twierdzi także, że uzasadnienie zaskarżonych aktów – w którym wskazano, iż wszczęto wobec niego „postępowanie karne" – nie jest prawidłowe, ponieważ wszczęte wobec niego postępowanie karne znajduje się dopiero na etapie postępowania przygotowawczego. Ponadto zarzucenie skarżącemu sprzeniewierzenia środków finansowych nie jest zasadne. Z dokumentu, na którym oparła się Rada, nie wynika bowiem, że wskazane w nim okoliczności faktyczne stanowią sprzeniewierzenie środków finansowych.

35 W replice skarżący zarzuca ponadto Radzie ograniczenie się do przedstawienia tego, co stwierdzono w dokumentach organów ukraińskich, bez dokonania odrębnej oceny.

36 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

37 Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE „[a]kty prawne są uzasadniane".

38 Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. c) karty, któremu art. 6 ust. 1 TUE przyznał moc prawną równą mocy prawnej traktatów, prawo do dobrej administracji obejmuje w szczególności „obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji".

39 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymagają art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, powinno być dostosowane do charakteru zaskarżonego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. Uzasadnienie musi przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy przyjętego środka, a właściwemu sądowi –

przeprowadzić kontrolę. Oceny wymogu uzasadnienia należy dokonywać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego wypadku (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, powinna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, lecz także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również ogół norm prawnych regulujących daną dziedzinę. I tak z jednej strony akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w kontekście znanym zainteresowanemu, który pozwala mu zrozumieć zakres zastosowanego w stosunku do niego środka. Z drugiej strony stopień szczegółowości uzasadnienia aktu musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych lub terminu, w jakim akt ma być wydany (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 W szczególności uzasadnienie środka w postaci zamrożenia aktywów co do zasady nie może sprowadzać się do ogólnego i stereotypowego sformułowania. Z uwzględnieniem zastrzeżeń wyrażonych w pkt 40 powyżej środek taki powinien natomiast wskazywać konkretne i szczegółowe przyczyny, dla których Rada uznaje, że odnośne uregulowania mają zastosowanie do zainteresowanego (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Wreszcie należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia decyzji stanowi istotny wymóg formalny, który należy odróżnić od kwestii zasadności podstaw uzasadnienia, odnoszącej się do materialnej zgodności z prawem spornego aktu. Uzasadnienie aktu polega bowiem na formalnym przedstawieniu podstaw, na jakich opiera się dany akt. Jeżeli owe podstawy są dotknięte błędami, przekłada się to na materialną zgodność z prawem wspomnianego aktu, lecz nie na jego uzasadnienie, które może być wystarczające, mimo że wskazane w nim podstawy są błędne (wyroki: z dnia 22 marca 2001 r., Francja/Komisja, C-17/99, EU:C:2001:178, pkt 35; z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 60, 61).

43 W niniejszym wypadku należy wskazać, że uzasadnienie umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie, zmienione w chwili pozostawienia tego nazwiska w zaskarżonych aktach (zob. pkt 17 powyżej), jest szczegółowe i konkretne, a także wskazano w nim okoliczności stanowiące podstawę wspomnianego pozostawienia, a mianowicie okoliczność, iż organy ukraińskie wszczęły wobec skarżącego postępowanie karne ze względu na sprzeniewierzenie środków finansowych lub mienia publicznego.

44 Ponadto pozostawienie w mocy skierowanych przeciwko skarżącemu środków ograniczających nastąpiło w kontekście znanym skarżącemu, który podczas wymiany pism z Radą dowiedział się o piśmie z dnia 10 października 2014 r., na którym Rada oparła pozostawienie w mocy wspomnianych środków ograniczających (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53, 54 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 września 2013 r., Bank Melli Iran/Rada, T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397, pkt 88). W piśmie tym wskazano [*poufne*]. Ponadto wspomniany kontekst obejmuje także wymianę pism między skarżącym a Radą w ramach sprawy leżącej u podstaw wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Azarow/Rada (T-331/14, EU:T:2016:49).

45 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że w zaskarżonych aktach w sposób wymagany prawem wskazano okoliczności faktyczne i prawne stanowiące zdaniem podmiotu przyjmującego podstawę tych aktów.

46 Powyższego stwierdzenia nie mogą podać w wątpliwość argumenty skarżącego.

47 Po pierwsze, jeśli chodzi o zarzucaną stereotypowość uzasadnienia umieszczenia w wykazie, należy wskazać, że o ile stwierdzenia zawarte w tym uzasadnieniu są takie same jak te, na których podstawie zostały objęte środkami ograniczającymi inne osoby wymienione w wykazie, o tyle zmierzają one

jednak do opisania konkretnej sytuacji skarżącego, który na takiej samej podstawie jak inne osoby został – zdaniem Rady – objęty postępowaniami sądowymi mającymi związek z dochodzeniami w sprawie sprzeniewierzenia środków publicznych na Ukrainie (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 115).

48 Po drugie, co się tyczy różnicy między uzasadnieniem zawartym w zaskarżonych aktach a uzasadnieniem zawartym w aktach z marca 2014 r., należy stwierdzić – jak podkreśla Rada – że ze względu na to, iż uzasadnienie zaskarżonych aktów jest wystarczające, okoliczność, że w pozostałych aktach zawarto nieznacznie odmienne uzasadnienie, nie może stanowić podstawy stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonych aktów.

49 Po trzecie, co się tyczy twierdzenia skarżącego, zgodnie z którym zawarte w zaskarżonych aktach uzasadnienie różni się od okoliczności wskazanych w piśmie z dnia 10 października 2014 r., należy stwierdzić, że pismo to odnosi się do [*poufne*]. Fakt, że pismo to dotyczy także [*poufne*], jest pozbawiony istotności w świetle podnoszonego naruszenia obowiązku uzasadnienia.

50 Wreszcie, co się tyczy argumentów skarżącego dotyczących wiarygodności uzasadnienia, należy stwierdzić, że argumenty te są związane z zasadnością uzasadnienia, w związku z czym – zgodnie z orzecznictwem wspomnianym w pkt 42 powyżej – zostaną one rozpatrzone w ramach zarzutu piątego poniżej.

51 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia praw podstawowych

52 Zarzut ten został podzielony na cztery części dotyczące, odpowiednio, naruszenia prawa własności, naruszenia prawa do wykonywania działalności gospodarczej, nieproporcjonalnego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających i naruszenia prawa do obrony.

53 Należy rozpatrzyć przede wszystkim część czwartą, dotyczącą naruszenia prawa do obrony, a następnie, kolejno, części dotyczące naruszenia prawa własności, naruszenia prawa do wykonywania działalności gospodarczej i nieproporcjonalnego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających.

W przedmiocie części czwartej, dotyczącej naruszenia prawa do obrony

54 Skarżący zarzuca w istocie Radzie naruszenie prawa do bycia wysłuchanym w zakresie, w jakim przekazała mu ona informacje, które nie były wystarczająco precyzyjne, aby umożliwić mu skuteczne przedstawienie stanowiska w przedmiocie obciążających go dowodów. W szczególności w piśmie z dnia 10 października 2014 r. zawarto ogólne i niejasne rozważania, a pismo to nie spełnia wymogów skutecznej ochrony sądowej. Ponadto Rada nie uwzględniła stwierdzeń skarżącego mających na celu wykazanie, że nie mógł on popełnić zarzucanych mu przestępstw. Co więcej, Rada nie uwzględniła również licznych naruszeń europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), jakich dopuściły się organy ukraińskie.

55 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

56 Przede wszystkim należy przypomnieć, że prawo podstawowe do poszanowania prawa do obrony w toku procedury poprzedzającej przyjęcie środka ograniczającego zostało wyraźnie potwierdzone w art. 41 ust. 2 lit. a) karty (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 66).

57 W wypadku dalszej decyzji o zamrożeniu środków finansowych, na mocy której nazwisko osoby lub nazwa podmiotu zawarte już w wykazie osób i podmiotów, których środki finansowe zamrożono, zostają pozostawione w wykazie, przyjęcie takiej decyzji powinno co do zasady zostać poprzedzone powiadomieniem o dowodach zgromadzonych przeciwko danej osobie lub danemu podmiotowi, a także przyznaniem możliwości bycia wysłuchanym (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 62).

58 To prawo do bycia uprzednio wysłuchanym powinno być przestrzegane, gdy Rada zgromadziła nowe dowody przeciwko osobie objętej środkiem ograniczającym, której nazwisko pozostawiono w spornym wykazie (wyroki: z dnia 18 czerwca 2015 r., Ipatau/Rada, C-535/14 P, EU:C:2015:407, pkt 26; z dnia 13 września 2013 r., Makhlouf/Rada, T-383/11, EU:T:2013:431, pkt 43).

59 W niniejszym wypadku należy wskazać, że art. 2 ust. 2 i 3 decyzji 2014/119 i art. 14 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 208/2014 stanowią, że Rada przekazuje swoją decyzję, wraz z uzasadnieniem umieszczenia w wykazie, osobie fizycznej lub prawnej, podmiotowi lub organowi, bezpośrednio – gdy adres jest znany – albo w drodze opublikowania ogłoszenia, umożliwiając takiej osobie fizycznej lub prawnej, podmiotowi lub organowi przedstawienie uwag. W wypadku gdy zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody, Rada dokonuje weryfikacji swojej decyzji i odpowiednio informuje daną osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ. Co więcej, zgodnie z art. 5 akapit trzeci wspomnianej decyzji, decyzja ta podlega stałemu przeglądowi, a zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 208/2014 wykaz poddawany jest regularnie przeglądowi, co najmniej co 12 miesięcy. Zaskarżone akty opierają się na pierwotnych aktach – czyli na aktach z marca 2014 r. – i skutkują przedłużeniem zamrożenia środków finansowych po dokonaniu przeglądu wspomnianego wykazu przez Radę.

60 W tym względzie należy wskazać, mając na względzie przedstawioną w pkt 58 powyżej linię orzeczniczą, że gdy Rada pozostawiła nazwisko skarżącego w wykazie, oparła się na nowych dowodach, o których nie powiadomiono skarżącego w następstwie pierwotnego umieszczenia jego nazwiska w wykazie.

61 Z jednej bowiem strony uzasadnienie zaskarżonych aktów nie odpowiada uzasadnieniu pierwszego umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie (zob. pkt 8 i 17 powyżej). Z drugiej strony Rada oparła się na nowych dowodach, a mianowicie na piśmie z dnia 10 października 2014 r.

62 A zatem Rada powinna była wysłuchać skarżącego przed przyjęciem wspomnianych aktów.

63 Z akt sprawy wynika, że pismem z dnia 2 lutego 2015 r. Rada – po zwróceniu uwagi skarżącego na fakt, że zmieniono kryterium wskazania na mocy załączonych do tego pisma aktów ze stycznia 2015 r. (zob. pkt 12 i 13 powyżej), i po rozpatrzeniu przedstawionych jej argumentów skarżącego – powiadomiła go o zamiarze utrzymania wobec niego środków ograniczających. A zatem odniosła się do pisma z dnia 10 października 2014 r., załączonego do pisma z dnia 2 lutego 2015 r., jako do dowodu uzasadniającego umieszczenie nazwiska skarżącego w wykazie i wreszcie umożliwiła mu przedstawienie uwag. W piśmie z dnia 18 lutego 2015 r. skarżący faktycznie napisał do Rady, przedstawiając jej uzupełniające dowody na poparcie wniosku o dokonanie przeglądu umieszczenia jego nazwiska w wykazie.

64 Ponadto natychmiast po przyjęciu zaskarżonych aktów pismem z dnia 6 marca 2015 r. Rada odpowiedziała na uwagi skarżącego zawarte w piśmie z dnia 18 lutego 2015 r., oddalając je. Co więcej, Rada przekazała mu zaskarżone akty i umożliwiła mu przedstawienie dalszych uwag. Pismem z dnia 27 marca 2015 r. Rada uwzględniła także przedstawiony w piśmie z dnia 9 marca 2015 r. wniosek skarżącego o udzielenie dostępu do niektórych dokumentów Rady.

65 W świetle tych okoliczności należy stwierdzić, że Rada wypełniła obowiązki związane z poszanowaniem prawa do obrony skarżącego w toku procedury skutkującej przyjęciem zaskarżonych aktów. Należy bowiem stwierdzić, że skarżący miał dostęp do informacji i dowodów uzasadniających utrzymanie

w mocy wobec niego środków ograniczających i że mógł w odpowiednim terminie przedstawić uwagi oraz wnieść niniejszą skargę, powołując się w celu swojej obrony na zawarte w aktach sprawy istotne dowody.

66 Wniosku tego nie mogą podważyć pozostałe argumenty skarżącego.

67 Po pierwsze, należy zauważyć – jak wskazuje Rada – że twierdzenia skarżącego odnoszące się do niejasnego lub niewystarczająco precyzyjnego charakteru przekazanych mu informacji są raczej związane z podnoszonym naruszeniem obowiązku uzasadnienia przez Radę. W tym względzie należy zatem odesłać do rozważań przedstawionych w ramach oceny zarzutu pierwszego powyżej.

68 Po drugie, co się tyczy argumentów skarżącego dotyczących podnoszonego naruszenia prawa do obrony przez organy ukraińskie, należy wskazać – podobnie jak Rada – że skarżący nie może powoływać się na podnoszone naruszenie wspomnianych praw lub jakąkolwiek inną nieprawidłowość w ramach toczących się na Ukrainie procedur, aby podnosić naruszenie prawa do obrony w ramach procedury, w której Rada przedłużyła sporne środki ograniczające, ponieważ naruszenie prawa do obrony może dotyczyć jedynie naruszenia tego prawa przez instytucje Unii Europejskiej. Co więcej, co się tyczy w szczególności podnoszonej bezprawności odmowy dostępu do akt sprawy na mocy postanowienia z dnia 5 marca 2015 r. wydanego przez sąd okręgowy w Pechersky w Kijowie, wystarczy stwierdzić, że to postanowienie sądu przyjęto w dniu przyjęcia zaskarżonych aktów i że z tego względu nie mogło ono mieć żadnego wpływu na zgodność tych aktów z prawem.

69 Po trzecie, co się tyczy argumentu dotyczącego tego, że Rada ograniczyła się do informacji otrzymanych [*poufne*], nie żądając uzupełniających informacji, przy uwzględnieniu przedstawionych jej przez skarżącego dowodów, należy stwierdzić, że taki argument wykazuje, iż skarżący nie miał możliwości przedstawienia swojego punktu widzenia, i nie może zatem charakteryzować naruszenia jego prawa do obrony.

70 Poza tym w zakresie, w jakim argument ten należy rozumieć jako dotyczący w istocie oczywistego błędu Rady w ocenie – zważywszy na dowody, jakimi dysponowała Rada – należy go rozpatrzyć w ramach zarzutu piątego poniżej.

71 W świetle powyższych rozważań należy oddalić część czwartą zarzutu drugiego.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia prawa własności

72 Skarżący jest zdania, że zaskarżone akty naruszają jego prawo własności, potwierdzone w art. 17 ust. 1 karty. Jego zdaniem nałożone zamrożenie aktywów jest równoważne z faktycznym wywłaszczeniem, co wynika ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ograniczenia nałożone w zaskarżonych aktach, oparte na zwykłych twierdzeniach, zostały przyjęte bez określonych w prawie Unii gwarancji proceduralnych. Zdaniem skarżącego Rada nie wykazała, że w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów był on już ścigany za czyny wskazane w uzasadnieniu umieszczenia w wykazie. Ograniczenie prawa własności skarżącego nie może zatem zostać uznane za „przewidziane ustawą” w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Oprócz tego Rada nie wykazała istnienia przesłanek umożliwiających uzasadnienie naruszeń praw podstawowych.

73 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

74 Zgodnie z art. 17 ust. 1 karty:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny".

75 Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, po pierwsze, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności, oraz po drugie, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

76 Zgodnie z orzecznictwem środek w postaci zamrożenia środków finansowych niezaprzeczalnie obejmuje ograniczenie korzystania z prawa własności (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 358).

77 W niniejszym wypadku jest prawdą, że prawo własności skarżącego zostało ograniczone, ponieważ nie może on w szczególności dysponować środkami finansowymi znajdującymi się na terytorium Unii – z wyjątkiem gdy otrzyma szczególne zezwolenie – i że żadne środki finansowe, ani żadne zasoby gospodarcze nie mogą mu być, bezpośrednio lub pośrednio, udostępnione. Ze względu na to, że zaskarżone akty skutkują przedłużeniem zamrożenia aktywów skarżącego do dnia 6 marca 2016 r., z pewnością ograniczyły one wykonywanie prawa własności przez skarżącego do tej daty.

78 Jednakże chronione na mocy art. 17 ust. 1 karty prawo własności nie jest prawem bezwzględnie wiążącym i może w konsekwencji zostać objęte ograniczeniami na warunkach określonych w art. 52 ust. 1 karty (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 195 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Jak wynika zaś ze wspomnianego art. 52 ust. 1 karty, ograniczenie wykonywania tego prawa, aby było zgodne z prawem Unii, powinno spełniać trzy przesłanki.

80 Po pierwsze, ograniczenie powinno być „przewidziane ustawą". Innymi słowy, środek powinien mieć podstawę prawną. Po drugie, powinno ono odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii. Wśród tych celów można wymienić objęte art. 21 ust. 2 TUE cele realizowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Po trzecie, ograniczenie nie powinno być nadmierne. Z jednej strony powinno być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Z drugiej strony nie powinna zostać naruszona „zasadnicza treść", czyli istota danego prawa lub danej swobody (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 197–200 i przytoczone tam orzecznictwo).

81 W niniejszym wypadku została spełniona każda z tych przesłanek.

82 W pierwszej kolejności ograniczenie jest bowiem „przewidziane ustawą", ponieważ pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie odpowiada kryterium umieszczenia określonemu pierwotnie w art. 1 ust. 1 decyzji 2014/119, zmienionej decyzją 2015/143, którego to kryterium nie zmieniły zaskarżone akty i które jest związane z istnieniem postępowania karnego wszczętego wobec osoby objętej wykazem ze względu na popełnienie czynów polegających na sprzeniewierzeniu publicznych środków finansowych.

83 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżone akty są zgodne z określonym w art. 21 ust. 2 lit. b) TUE celem, jak wynika z motywu 2 decyzji 2014/119, zgodnie z którym sporne środki ograniczające mają na celu konsolidację i wsparcie praworządności na Ukrainie. W związku z tym akty te wpisują się w ramy polityki wspierania organów ukraińskich, mającej na celu sprzyjanie stabilizacji zarówno politycznej, jak i gospodarczej na Ukrainie, a ściślej – wspomaganie organów tego państwa w walce ze sprzeniewierzaniem funduszy publicznych.

84 W trzeciej kolejności, co się tyczy proporcjonalności ingerencji w prawo własności skarżącego, należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności jako zasada ogólna prawa Unii wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne dla realizacji celów, którym ma służyć dane uregulowanie. A zatem, gdy istnieje możliwość wyboru spośród szeregu odpowiednich środków, należy stosować najmniej restrykcyjny, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada, C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 205 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Z orzecznictwa wynika zaś, że niedogodności wynikające ze środków ograniczających nie są nadmierne w stosunku do wytyczonych celów, przy uwzględnieniu z jednej strony, że środki mają z natury tymczasowy i odwracalny charakter i nie naruszają zatem „zasadniczej treści" prawa własności, a z drugiej strony, że można od nich odstąpić celem pokrycia wydatków na podstawowe potrzeby, zwrotu wydatków poniesionych w związku ze świadczeniem usług prawniczych czy też pokrycia wydatków nadzwyczajnych danych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 209 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Ponadto, po pierwsze, sporne środki ograniczające w sposób skuteczny ułatwiają stwierdzenie sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych na Ukrainie – a poza tym ułatwiają ich zwrot – a po drugie, skarżący nie podnosi żadnego argumentu, który mógłby wykazać, że wspomniane środki nie są właściwe lub że istnieją mniej restrykcyjne środki umożliwiające osiągnięcie wskazanych celów.

87 W związku z powyższym należy również oddalić część pierwszą zarzutu drugiego.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia prawa do wykonywania działalności gospodarczej

88 Zdaniem skarżącego zaskarżone akty naruszają art. 16 karty, który obejmuje swobodę wykonywania działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę umów i wolną konkurencję. W zakresie, w jakim w aktach tych przewidziano nie tylko zamrożenie środków finansowych, lecz także wszelkich zasobów gospodarczych, w praktyce uniemożliwiają one wykonywanie działalności gospodarczej. Zdaniem skarżącego środki te nie są również proporcjonalne w świetle zamierzonych celów, ponieważ w chwili przyjęcia tych aktów praworządność i poszanowanie praw człowieka na Ukrainie nie były już zagrożone, zwłaszcza przez skarżącego, który nie sprawował już funkcji politycznych i znajdował się za granicą.

89 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

90 Zgodnie z art. 16 karty „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi".

91 Z orzecznictwa wynika, że o ile środek ograniczający może mieć istotne negatywne konsekwencje i znaczący wpływ na życie zawodowe strony skarżącej, o tyle zmierza on jedynie do zamrożenia jej aktywów, i to tytułem zabezpieczenia. W ten sposób środek ten nie stoi bezpośrednio na przeszkodzie prowadzeniu przez stronę skarżącą działalności przemysłowej lub handlowej dla celów zarobkowych w Unii (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany,

EU:T:2016:216, pkt 253 i przytoczone tam orzecznictwo). Co więcej, skarżący nie przedstawił żadnego konkretnego dowodu, aby wykazać, że wykonuje on lub ma zamiar wykonywać działalność gospodarczą w Unii lub że zamrożenie jego środków finansowych zaszkodzi istniejącej działalności gospodarczej.

92 W każdym wypadku, co się tyczy swobody wykonywania działalności gospodarczej, Trybunał orzekł, iż mając na względzie brzmienie art. 16 karty, swoboda ta może podlegać różnorodnym ingerencjom ze strony władz publicznych, które mogą ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w korzystaniu z tej swobody (zob. wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 W niniejszym wypadku przy założeniu, że sporne środki faktycznie ograniczają powołane przez skarżącego uprawnienia gospodarcze, po pierwsze, należy stwierdzić, że takie ograniczenie – nałożone przepisem decyzji 2014/119 o ogólnym zastosowaniu – przewidziano w ustawie (zob. pkt 82 powyżej).

94 Po drugie, ograniczenie to odpowiada zamierzonemu przez sporne środki celowi interesu ogólnego (zob. pkt 83 powyżej).

95 Po trzecie, takie ograniczenie nie może być uznane za nadmierne w stosunku do tego celu. W tym względzie należy wskazać, że skarżący nie podnosi żadnej okoliczności mogącej podać w wątpliwość proporcjonalność takiego ograniczenia. W szczególności nie twierdzi on, iż istnieje środek mniej restrykcyjny niż sporny środek, który niemniej byłby właściwy dla realizacji zamierzonych przez zaskarżone akty celów (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 257 i przytoczone tam orzecznictwo).

96 W świetle powyższych rozważań należy oddalić część drugą zarzutu drugiego.

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej nieproporcjonalnego charakteru środków ograniczających

97 Zdaniem skarżącego nałożenie środków ograniczających jest nieproprocjonalne w zakresie, w jakim kwota zamrożonych aktywów nie jest ograniczona i pozostaje bez związku z celem wspomnianych środków. W niniejszym wypadku nie określono bowiem ani kwoty zasobów państwowych, których dotyczy zarzucane przestępstwo, ani kwoty zamrożonych aktywów lub zasobów gospodarczych. Skarżący jest zdania, że stwierdzenia Rady dotyczące trudności przy wdrożeniu ograniczenia aktywów nie są zasadne. Wreszcie skarżący przypomina, że to Rada powinna wykazać proporcjonalność środków.

98 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

99 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności jako zasada ogólna prawa Unii wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne dla realizacji celów, którym ma służyć dane uregulowanie. Tak więc, gdy istnieje możliwość wyboru spośród szeregu odpowiednich środków, należy zastosować środek najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 205 i przytoczone tam orzecznictwo).

100 Jak słusznie zaś podnosi Rada, należy wskazać, że wobec braku orzeczenia sądu w przedmiocie zasadności oskarżeń wysuniętych przeciwko skarżącemu na Ukrainie, w dacie przyjęcia zaskarżonych aktów Rada nie mogła ani znać charakteru publicznych środków finansowych, jakie miały zostać sprzeniewierzone, ani sama wskazać ich wysokości. Nie była zatem w stanie dokonać rozróżnienia pomiędzy aktywami, które mogły wejść do majątku skarżącego po dokonaniu takiego sprzeniewierzenia, a pozostałymi rzeczami wchodzącymi w skład jego majątku. W tych okolicznościach nic nie umożliwiało Radzie przyjęcia decyzji nakładającej, tytułem przykładu, częściowe zamrożenie środków finansowych skarżącego.

101 W tym względzie należy także wskazać, iż nawet przy założeniu, jak podnosi skarżący, że zamrożenie środków finansowych nie jest zasadne ponad wartość rzeczy, jakie miały zostać sprzeniewierzone – wynikającą z posiadanych przez Radę informacji – po pierwsze, [*poufne*] zawarto jedynie wskazówkę dotyczącą wartości aktywów, jakie miały zostać sprzeniewierzone, a po drugie, wszelka próba mająca na celu określenie kwoty zamrożonych środków finansowych byłaby, jak słusznie podkreśla Rada, niezwykle trudna, jeśli nie niemożliwa, do zrealizowania w praktyce.

102 Ponadto, jak wspomniano w pkt 85 powyżej, po pierwsze, sporne środki mają tymczasowy i odwracalny charakter i nie naruszają zatem „zasadniczej treści" prawa własności, oraz po drugie, można zezwolić na odstępstwa od wspomnianych środków celem pokrycia wydatków na podstawowe potrzeby, zwrotu wydatków poniesionych w związku ze świadczeniem usług prawniczych czy też pokrycia wydatków nadzwyczajnych danych osób.

103 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy oddalić część trzecią zarzutu drugiego, a w konsekwencji – zarzut drugi w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nadużycia władzy

104 Skarżący twierdzi, że Rada przyjęła skierowane przeciwko niemu środki ograniczające, mimo że nie dysponowała dowodami popełnienia czynów wskazanych tytułem uzasadnienia pozostawienia jego nazwiska w wykazie. Jego zdaniem nadużycie władzy ma miejsce, nawet gdy zamierzony cel jest zgodny z prawem, jednak skutki danego aktu nie służą osiągnięciu tego celu. Zamrożenie aktywów nie umożliwia osiągnięcia celu w postaci wzmocnienia i wsparcia praworządności i poszanowania praw człowieka na Ukrainie, ani w sposób ogólny, ani w odniesieniu do skarżącego, ponieważ nie sprawował on już funkcji politycznych w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów. Co więcej, nawet wiele miesięcy po nałożeniu wspomnianych środków organy ukraińskie nie przedstawiły dowodów uzasadniających umieszczenie nazwiska skarżącego w wykazie. Wreszcie w okolicznościach niniejszej sprawy sporne środki nie pomagają organom ukraińskim w odzyskaniu sprzeniewierzonych publicznych środków finansowych.

105 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

106 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akt jest dotknięty wadą w postaci nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych poszlak wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej na wypadek zaistnienia danych okoliczności (zob. wyrok z dnia 14 października 2009 r., Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że aby wesprzeć praworządność na Ukrainie, w aktach z marca 2014 r. – w brzmieniu pierwotnym i w brzmieniu zmienionym aktami ze stycznia 2015 r. oraz zaskarżonymi aktami – przewidziano środki ograniczające wobec osób wskazanych jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych.

108 Jak wskazano już w pkt 83 powyżej, należy stwierdzić, po pierwsze, że zamierzony w decyzji 2014/119 cel odpowiada jednemu z celów wymienionych w art. 21 ust. 2 lit. b) TUE, który stanowi, że Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu umacniania i wspierania demokracji, państwa prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego, oraz po drugie, że taki cel ma zostać osiągnięty przez sporne środki.

109 W szczególności cel taki ma zostać osiągnięty w drodze zamrożenia aktywów, którego zakres zastosowania jest ograniczony, jak w niniejszej sprawie, do osób wskazanych jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie środków należących do państwa ukraińskiego i osób z nimi powiązanych, to jest osób, których działania mogły zaszkodzić prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji publicznych i związanych z nimi organów (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 28 maja 2013 r., Trabelsi i in./Rada, T-187/11, EU:T:2013:273, pkt 92; z dnia 28 maja 2013 r., Chiboub/Rada, T-188/11, niepublikowany, EU:T:2013:274, pkt 53; z dnia 2 kwietnia 2014 r., Ben Ali/Rada, T-133/12, niepublikowany, EU:T:2014:176, pkt 70).

110 Co więcej, skarżący nie wykazał, że przyjmując zaskarżone akty lub akty z marca 2014 r., zmienione aktami ze stycznia 2015 r., Rada zmierzała zasadniczo do realizacji celu innego niż cel polegający na konsolidacji i wsparciu praworządności na Ukrainie.

111 Po pierwsze, podobnie jak Rada, należy bowiem stwierdzić, że podnoszony brak konkretnych dowodów uzasadniających pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie nie jest istotny, ponieważ kwestia, czy środki ograniczające opierają się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej, nie ma żadnego wpływu na kwestię, czy Rada działała w celach innych niż wskazane lub starała się obejść procedurę przewidzianą dla przyjęcia środków ograniczających.

112 Po drugie, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym zamierzony przez zaskarżone akty cel – a mianowicie konsolidacja i wspieranie praworządności na Ukrainie – nie może być zrealizowany w odniesieniu do skarżącego, ponieważ nie wykonuje on już funkcji politycznych w tym państwie, należy przypomnieć, że wspomniany cel obejmuje także pomoc organom ukraińskim w odzyskiwaniu sprzeniewierzonych publicznych środków finansowych i że zaskarżone akty przyczyniają się do realizacji takiego celu (zob. pkt 86 powyżej), i to niezależnie od kwestii, czy skarżący pełni jeszcze funkcje polityczne w rządzie ukraińskim.

113 Tym samym należy oddalić zarzut trzeci.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji

114 Skarżący podnosi, że zaskarżone akty naruszają na szereg różnych sposobów ustanowioną w art. 41 karty zasadę dobrej administracji. Zasada ta obejmuje, przede wszystkim, prawo do bycia wysłuchanym skutkujące uprawnieniem zainteresowanego do powiadomienia go o wszczęciu procedury i o jej przedmiocie, a także o możliwości przedstawienia uwag dotyczących okoliczności faktycznych i prawnych. Powyższe obejmuje obowiązek uwzględnienia przez właściwy organ tych uwag przy przyjmowaniu decyzji, a wszelkie odstępstwo należy interpretować ściśle. Prawo do bycia wysłuchanym skutkuje ponadto uprawnieniem do bezstronnego traktowania, co stoi na przeszkodzie wymierzeniu przez Radę środków ograniczających na podstawie jednostronnie zgromadzonych danych.

115 Następnie zdaniem skarżącego wynikające z zasady dobrej administracji prawo do sprawiedliwego traktowania zostało w niniejszym wypadku naruszone, ponieważ uzasadnienie wskazane dla celów pozostawienia jego nazwiska w wykazie nie zostało wykazane okolicznościami faktycznymi. Procedura nie była zatem bezstronna, ponieważ Rada załączyła do akt sprawy, bez dochodzenia, pisma pochodzące od państwa trzeciego.

116 Wreszcie skarżący twierdzi, że zasada dobrej administracji wymaga poważnego i starannego zbadania okoliczności faktycznych, co nie miało miejsca w niniejszym wypadku. Okoliczność, że Rada powstrzymała się od zbadania – przede wszystkim w świetle przedstawionych jej dowodów – okoliczności faktycznych zaistniałych na Ukrainie oraz prawa ukraińskiego wskazuje ponadto na jej stronniczość, a także na niesprawiedliwe traktowanie skarżącego.

117 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

118 Należy zauważyć, że w ramach niniejszego zarzutu skarżący podnosi naruszenie zasady dobrej administracji, odnosząc się do szeregu uprawnień, takich jak prawo do bycia wysłuchanym skutkujące uprawnieniem do powiadomienia o wszczęciu procedury i o jej przedmiocie, a także możliwością przedstawienia uwag dotyczących okoliczności faktycznych i prawnych, oraz do niektórych obowiązków, takich jak ciążący na administracji obowiązek uzasadnienia aktów, starannego ustalenia okoliczności faktycznych, a także obowiązek zachowania beztronności i sprawiedliwego traktowania.

119 Większość zaś podnoszonych naruszeń tych praw została już powołana przez skarżącego w ramach zarzutów pierwszego i drugiego. Przy uwzględnieniu faktu, że skarżący nie przedstawia szczegółowych argumentów, nie ma potrzeby ponownego rozpatrzenia tych zarzutów szczegółowych w kontekście niniejszego zarzutu.

120 W szczególności, co się tyczy zarzutu szczegółowego dotyczącego podnoszonego naruszenia obowiązku bezstronności i sprawiedliwego traktowania, w zakresie, w jakim skarżący opiera ten zarzut szczegółowy na twierdzeniu, zgodnie z którym powołane uzasadnienie środków ograniczających „nie zostało wykazane wymaganymi okolicznościami faktycznymi", należy uściślić, że zarzut ten zostanie rozpatrzony co do istoty w ramach oceny zarzutu piątego. W zakresie, w jakim skarżący opiera ten zarzut szczegółowy na okoliczności, że Rada „załączyła do akt sprawy, bez dochodzenia, pisma pochodzące od państwa trzeciego", należy przypomnieć, że w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów Rada dysponowała pismem z dnia 10 października 2014 r. oraz uwagami skarżącego i że postanowiła pozostawić nazwisko skarżącego w wykazie, uwzględniając te dwa dowody. Rada nie popełniła zatem błędu, postanawiając o pozostawieniu nazwiska skarżącego w wykazie w następstwie oparcia się na wspomnianych dowodach. Ponadto z orzecznictwa wynika, że Rada nie musi systematycznie prowadzić własnych dochodzeń lub dokonywać ustaleń w celu dodatkowych uściśleń, gdy opiera się na dowodach dostarczonych przez organy państwa trzeciego w celu przyjęcia środków ograniczających w odniesieniu do osób, które pochodzą z tych państw i wobec których prowadzone jest postępowanie przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 175).

121 Wreszcie, co się tyczy podnoszonego naruszenia obowiązku starannego wykazania okoliczności faktycznych, należy wskazać, że skarżący nie wykazał swoich argumentów. W zakresie, w jakim ten zarzut szczegółowy należy rozumieć jako skierowany przeciwko zachowaniu Rady, która nie przeprowadziła bardziej szczegółowego dochodzenia i ograniczyła się do pisma z dnia 10 października 2014 r., wspomniany zarzut szczegółowy jest związany z zarzutem piątym dotyczącym oczywistego błędu w ocenie, i zostanie zatem rozpatrzony w ramach oceny zarzutu piątego.

122 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut czwarty.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie

123 Skarżący twierdzi, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, postanawiając o przedłużeniu spornych środków ograniczających na podstawie pisma z dnia 10 października 2014 r., ponieważ pismo to stanowi jedynie nieudaną próbę sfabrykowania dowodów popełnienia przez niego przestępstwa.

124 Zdaniem skarżącego w zaskarżonych aktach zawarto jedynie bardzo niejasne i zwięzłe uzasadnienie. Rada powinna była przedstawić dodatkowe bardziej precyzyjne informacje, zamiast ograniczać się do uzasadnienia zawartego w wykazie.

125 Skarżący podnosi ponadto szereg dowodów mających na celu wykazanie, że nie dopuścił się sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych pochodzących z budżetu państwa ukraińskiego [*poufne*].

126 Po pierwsze, decyzja [*poufne*] jest zatem zgodna z prawem. Po drugie, jako premier, skarżący nie miał uprawnień umożliwiających popełnienie przestępstwa, o które podejrzewają go organy ukraińskie. W każdym wypadku z prawomocnego wyroku wydanego przez niezależny ukraiński sąd wynika, że używanie państwowych środków finansowych [*poufne*] było zgodne prawem. Po trzecie, w wyroku okręgowego sądu administracyjnego w Kijowie stwierdzono uprzednio, że [*poufne*]. Żaden zasób państwa nie został zatem sprzeniewierzony. Co więcej, używanie pochodzących z budżetu środków finansowych zgodnie z ich przeznaczeniem zostało potwierdzone przez same zainteresowane przedsiębiorstwa. Po czwarte, nie zawarto poufnego porozumienia. Po piąte, Rada nie przesrzegała obowiązku starannego rozpatrzenia, czy istotne uregulowania ukraińskie zapewniają ochronę jego prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz czy umieszczenie jego nazwiska w wykazie zostało dokonane w oparciu o wystarczająco solidną podstawę faktyczną.

127 W replice skarżący twierdzi przede wszystkim, iż przy założeniu, że przeprowadzono [*poufne*] – na co Rada nie przedstawiła zresztą dowodu – powyższe nie wystarcza, aby spełnić wymogi poważnego rozpatrzenia okoliczności faktycznych. Poza tym, powołując się na możliwość kwestionowania przez skarżącego w ramach postępowania karnego na Ukrainie prawdziwości ciążących na nim podejrzeń, Rada uniemożliwiła zastosowanie ustanowionej w art. 48 karty zasady domniemania niewinności.

128 Ponadto skarżący podkreśla fakt, że pomimo czasu, jaki upłynął od wszczęcia postępowania, organy ukraińskie nie przedstawiły dowodów popełnienia przestępstwa, o które jest podejrzany.

129 Następnie skarżący twierdzi, że nie mógł przedstawić uwag na Ukrainie, jak wynika z licznych załączonych przezeń orzeczeń sądów.

130 Wreszcie uściśla on, po pierwsze – wbrew temu, co twierdzi Rada – że nie ma znaczenia, iż orzeczenie sądu zostało wydane w ramach procedury administracyjnej, a nie karnej, ponieważ znaczenie tych orzeczeń polega na fakcie, iż udzielają one odpowiedzi na wstępne kwestie prawne wynikłe w toku procesu karnego, oraz po drugie, że w prawie ukraińskim orzeczenia sądu drugiej instancji są prawomocne.

131 Rada kwestionuje argumenty skarżącego.

132 Na wstępie należy wskazać, że od dnia 7 marca 2015 r. skarżący został objęty nowymi środkami ograniczającymi ustanowionymi na mocy zaskarżonych aktów na podstawie kryterium umieszczenia w wykazie wskazanego w art. 1 ust. 1 decyzji 2014/119, jak uściślono to w decyzji 2015/143 (zob. pkt 12 powyżej). W tej kwestii należy wskazać, że decyzja 2015/364 stanowi decyzję autonomiczną, przyjętą przez Radę po okresowym przeglądzie przewidzianym w art. 5 akapit trzeci decyzji 2014/119.

133 Należy także przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z tym kryterium środki ograniczające są przyjmowane w odniesieniu do osób, które „wskazano jako odpowiedzialne" za sprzeniewierzenie publicznych środków finansowych – co obejmuje osoby, „wobec których organy ukraińskie wszczęły dochodzenie" ze względu na sprzeniewierzenie ukraińskich środków finansowych lub mienia publicznego – oraz po drugie, że kryterium to należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono w sposób abstrakcyjny każdego czynu polegającego na sprzeniewierzeniu środków publicznych, lecz dotyczy ono raczej czynu polegającego na sprzeniewierzeniu środków publicznych lub mienia publicznego, które mogą zagrażać poszanowaniu praworządności na Ukrainie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Klyuyev/Rada, T-340/14, EU:T:2016:496, pkt 91).

134 Nazwisko skarżącego pozostawiono w wykazie na mocy zaskarżonych aktów ze względu na to, że jest on „[osobą], wobec której władze Ukrainy wszczęły postępowanie karne w sprawie sprzeniewierzenia środków publicznych lub mienia publicznego" (zob. pkt 17 powyżej).

135 W związku z powyższym należy rozpatrzyć, czy pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie na mocy zaskarżonych aktów zostało postanowione przez Radę w sposób bezstronny i sprawiedliwy, przy uwzględnieniu oceny będących w jej posiadaniu dowodów, uzasadnienia, na którym oparto wspomniane pozostawienie, a także wspomnianego powyżej istotnego kryterium.

136 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile Rada dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do kryteriów ogólnych podlegających uwzględnieniu przy stosowaniu środków ograniczających, o tyle skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 karty wymaga, by w ramach kontroli zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję o umieszczeniu lub pozostawieniu nazwiska określonej osoby w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi sąd Unii upewnił się, że decyzja ta, która ma dla tej osoby skutek indywidualny, opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leży u podstaw wspomnianej decyzji, w związku z czym kontrola sądu nie jest ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa podnoszonych powodów, lecz dotyczy kwestii, czy wskazane powody – lub przynajmniej jeden z nich, uważany sam w sobie za wystarczający do uzasadnienia przyjęcia wspomnianej decyzji – zostały wykazane w sposób wystarczająco precyzyjny i konkretny (zob. wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anbouba/Rada, C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 41, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

137 Ponadto zgodnie z orzecznictwem dotyczącym decyzji w sprawie pozostawienia nazwiska danej osoby w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi, gdy dana osoba lub dany podmiot przedstawią uwagi dotyczące brzmienia uzasadnienia, właściwy organ Unii ma obowiązek rozpatrzyć, ze starannością i bezstronnością, zasadność podnoszonego uzasadnienia w świetle tych uwag i dołączonych do nich ewentualnych dowodów odciążających (zob. wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 30 kwietnia 2015 r., Al-Chihabi/Rada, T-593/11, EU:T:2015:249, pkt 51).

138 Z orzecznictwa wynika także, że aby ocenić charakter, tryb przedstawienia i moc dowodu, jakich można wymagać od Rady, należy uwzględnić charakter i szczegółowy zakres środków ograniczających, a także ich cel (zob. wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

139 Jak wynika z motywów 1 i 2 decyzji 2014/119, wpisuje się ona w bardziej ogólne ramy polityk Unii mających na celu udzielenie wsparcia organom ukraińskim przyczyniającego się do stabilizacji politycznej Ukrainy. Decyzja ta odpowiada zatem celom WPZiB, jakie zdefiniowano w szczególności w art. 21 ust. 2 lit. b) TUE, na mocy którego Unia dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu umacniania i wspierania demokracji, państwa prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

140 To w powyższych ramach sporne środki ograniczające przewidują zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych, w szczególności osób „wskazanych jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych”. Ułatwienie odzyskania tych środków finansowych umożliwia bowiem konsolidację i wsparcie praworządności na Ukrainie.

141 Z powyższego wynika, że sporne środki ograniczające nie mają na celu sankcjonowania nagannych działań, jakie miały zostać popełnione przez osoby objęte tymi środkami, ani zniechęcenia ich za pomocą przymusu do dokonywania takich działań. Środki te mają jedynie na celu ułatwienie stwierdzenia przez organy ukraińskie dopuszczenia się sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych oraz zachowanie możliwości odzyskania przez te organy środków, których dotyczyło takie sprzeniewierzenie. Mają one zatem wyłącznie zabezpieczający charakter (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

142 A zatem sporne środki ograniczające, przyjęte przez Radę na podstawie uprawnień przyznanych jej w art. 21 i 29 TUE, nie mają charakteru karnego. Nie można zatem porównywać ich z orzeczeniem w sprawie zamrożenia aktywów wydanym przez krajowy organ sądowniczy państwa członkowskiego w ramach mającego zastosowanie postępowania karnego i przy poszanowaniu zapewnionych w tym postępowaniu gwarancji. W konsekwencji wymogi ciążące na Radzie w zakresie dowodów, na których oparto umieszczenie nazwiska osoby w wykazie osób objętych tym zamrożeniem aktywów, nie mogą być całkowicie identyczne z wymogami ciążącymi na krajowym organie sądowym w wyżej wspomnianym wypadku (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 Należy także przypomnieć, że Rada nie ma obowiązku podejmowania, z urzędu i w sposób systematyczny, własnych dochodzeń lub dokonywania sprawdzeń w celu uzyskania dodatkowych informacji, gdy dysponuje już dowodami przedstawionymi przez organy państwa trzeciego w celu przyjęcia środków ograniczających w odniesieniu do pochodzących z nich osób, wobec których prowadzone jest postępowanie przed sądem (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 57).

144 W niniejszym wypadku Rada powinna sprawdzić, po pierwsze, w jakim zakresie dokumenty [*poufne*], na których zamierza się oprzeć, umożliwiają wykazanie, że – jak wskazano we wspomnianym w pkt 134 powyżej uzasadnieniu umieszczenia nazwiska skarżącego w spornym wykazie – skarżący jest objęty postępowaniem karnym prowadzonym przez organy ukraińskie z powodu czynów, które mogą być związane ze sprzeniewierzeniem publicznych środków finansowych, oraz po drugie, czy owo postępowanie umożliwia kwalifikację działań skarżącego zgodnie z wyżej wspomnianym istotnym kryterium. Dopiero gdy takie sprawdzenia nie przyniosą rezultatów, mając na względzie orzecznictwo wspomniane w pkt 137 powyżej, Rada powinna przeprowadzić dodatkowe sprawdzenia (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

145 Ponadto w ramach uregulowanej w zaskarżonych aktach współpracy (zob. pkt 139 powyżej) Rada nie powinna co do zasady sama rozpatrywać i oceniać prawdziwości i istotności dowodów, na których oparły się organy ukraińskie w celu prowadzenia postępowania karnego przeciwko skarżącemu ze względu na czyny kwalifikowane jako sprzeniewierzenie publicznych środków finansowych. Jak wskazano bowiem w pkt 141 powyżej, przyjmując zaskarżone akty, Rada nie dąży sama do sankcjonowania sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych, w odniesieniu do którego dochodzenie prowadzą organy ukraińskie, lecz do zachowania możliwości stwierdzenia przez te organy wspomnianego sprzeniewierzenia, a także odzyskania środków. To zatem te organy powinny w ramach wspomnianych postępowań rozpatrzyć dowody, na których się oparły, oraz w danym wypadku wywieść skutki odnoszące się do sposobu zakończenia tych postępowań (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 66).

146 Taki sposób wykładni został potwierdzony w orzecznictwie, z którego wynika, że Rada nie musi rozpatrywać zasadności dochodzenia dotyczącego danej osoby, lecz jedynie powinna rozpatrzyć zasadność decyzji w sprawie zamrożenia środków finansowych w świetle tych dochodzeń (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada, C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 77).

147 Jest prawdą, że Rada nie powinna we wszelkich okolicznościach potwierdzać stwierdzeń organów ukraińskich [*poufne*]. Takie zachowanie nie byłoby zgodne z zasadą dobrej administracji ani, ogólnie, z ciążącym na instytucjach Unii obowiązkiem poszanowania praw podstawowych w ramach stosowania prawa Unii, zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE w związku z art. 51 ust. 1 karty (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 67).

148 Jednakże Rada powinna przeprowadzić ocenę, mając na względzie okoliczności danego wypadku, konieczności dokonania dodatkowych sprawdzeń, w szczególności żądania od organów ukraińskich przekazania uzupełniających dowodów, jeśli dowody już dostarczone okazują się niewystarczające lub niespójne. Nie można bowiem wykluczyć, że dowody przekazane Radzie albo przez same organy ukraińskie, albo w inny sposób nie wywołują wątpliwości tej instytucji co do wystarczającego charakteru dowodów już przedstawionych przez te organy. Ponadto w ramach możliwości, jaką należy przyznać osobom objętym wykazem, przedstawienia uwag dotyczących uzasadnienia, jakie Rada zamierza przyjąć w celu utrzymania ich nazwisk w spornym wykazie, osoby te mogą przedstawić takie dowody, a nawet dowody odciążające wymagające dokonania przez Radę dodatkowych sprawdzeń. W szczególności, o ile Rada nie powinna zastępować ukraińskich organów sądowniczych przy ocenie zasadności postępowania karnego [*poufne*], o tyle nie można wykluczyć, że – w szczególności w świetle uwag skarżącego – instytucja ta będzie zobowiązana do żądania od organów ukraińskich wyjaśnień dotyczących dowodów, na których postępowanie takie jest oparte (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 68).

149 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że Rada opiera utrzymanie skierowanych przeciwko skarżącemu środków ograniczających zasadniczo na piśmie z dnia 10 października 2014 r. [*poufne*]. W piśmie wskazano także na [*poufne*]. Tylko jedno z dwóch postępowań, to o sygnaturze [*poufne*], jest istotne w zakresie, w jakim odnosi się ono do sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych, co odpowiada uzasadnieniu pozostawienia nazwiska skarżącego w zaskarżonych aktach. Postępowanie to zostało zresztą zakwalifikowane przez organy ukraińskie jako dotyczące sprzeniewierzenia środków finansowych [*poufne*]. Ze wspomnianego pisma wynika, że skarżący sprzeniewierzył środki finansowe [*poufne*].

150 Z powyższego wynika, że utrzymanie środków ograniczających w odniesieniu do skarżącego zostało oparte na dowodach umożliwiających Radzie dokonanie jednoznacznego stwierdzenia związanego z istnieniem wszczętego przez ukraińską administrację sądową postępowania dotyczącego skarżącego w związku z przestępstwem polegającym na sprzeniewierzeniu publicznych środków finansowych.

151 Należy bowiem wskazać, że pismo z dnia 10 października 2014 r. potwierdza, iż [*poufne*], w związku z czym nie pozostawia ono żadnej wątpliwości co do podejrzewanego udziału skarżącego, tym bardziej że odnoszące się do przestępstwa okoliczności faktyczne są stabilne, spójne i mogą zostać zakwalifikowane jako sprzeniewierzenie publicznych środków finansowych przez organy ukraińskie, co odpowiada wyżej wspomnianemu istotnemu kryterium.

152 Ponadto owe przekazane Radzie dowody zawarto w [*poufne*] (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Klyuyev/Rada, T-340/14, EU:T:2016:496, pkt 41, 93). W tym względzie nie można zatem zarzucać Radzie uznania informacji [*poufne*] za prawdziwe i wykazane.

153 Ponadto należy stwierdzić, że w piśmie wskazano, iż skarżący jest podejrzany o popełnienie określonych przestępstw gospodarczych [*poufne*].

154 W tym względzie należy zauważyć, że sporne środki ograniczające ułatwiają i uzupełniają podjęte przez organy ukraińskie starania mające na celu odzyskanie sprzeniewierzonych publicznych środków finansowych, co jest objęte celem polegającym na wzmocnieniu praworządności, jak wskazano w pkt 140 i 141 powyżej.

155 Wreszcie, po pierwsze, zasadne jest również wskazanie, że ściganie poważnych przestępstw gospodarczych, takich jak sprzeniewierzenie środków publicznych, jest istotnym elementem zwalczania korupcji oraz że walka z korupcją stanowi – w kontekście działań zewnętrznych Unii – zasadę wpisującą się w pojęcie praworządności. Po drugie, należy wskazać, że zarzucane skarżącemu przestępstwo wpisuje się w szerszy kontekst, w którym niemała część dawnej klasy rządzącej na Ukrainie jest podejrzewana o popełnienie poważnych przestępstw przy zarządzaniu zasobami

publicznymi, co stanowi poważne zagrożenie dla instytucjonalnych i prawnych podstaw państwa, w szczególności zasad legalności, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej kontroli sądowej i równości wobec prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Klyuyev/Rada, T-340/14, EU:T:2016:496, pkt 117). Z powyższego wynika, że sporne środki ograniczające, rozpatrywane w całości i z uwzględnieniem funkcji sprawowanych przez skarżącego w ramach dawnej klasy rządzącej na Ukrainie, skutecznie przyczyniają się do ułatwienia ścigania poważnych przestępstw polegających na sprzeniewierzeniu środków publicznych i popełnionych na szkodę instytucji ukraińskich, a także sprawiają, że organom ukraińskim łatwiej jest uzyskać zwrot korzyści wynikających z takiego sprzeniewierzenia. W sytuacji gdy postępowania karne okazują się uzasadnione, pozwala to na karanie na drodze sądowej zarzucanych czynów korupcyjnych popełnionych przez członków poprzedniej władzy, przyczyniając się w ten sposób do wspierania praworządności w tym państwie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Klyuyev/Rada, T-340/14, EU:T:2016:496, pkt 118).

156 A zatem Rada przyjęła zaskarżone akty, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącego.

157 Wniosku tego nie mogą podważyć pozostałe argumenty skarżącego.

158 Po pierwsze, należy oddalić argument skarżącego, zgodnie z którym dochodzenie, jakim objęto go na Ukrainie, nie może skutkować stwierdzeniem popełnienia przez niego przestępstwa, mając na względzie [*poufne*], a także postanowienia ustaw ukraińskich w tej dziedzinie oraz ograniczone uprawnienia decyzyjne, jakimi dysponował.

159 Skarżący nie kwestionuje bowiem prawdziwości pisma z dnia 10 października 2014 r. A zatem należy stwierdzić, że Rada przedstawiła dowód istnienia postępowania karnego na Ukrainie dotyczącego skarżącego. W tym względzie należy zauważyć, że same dowody przedłożone Radzie przez skarżącego przed przyjęciem zaskarżonych aktów miały w istocie na celu kwestionowanie zasadności dochodzenia i dotyczyły uprawnień premiera w ramach ukraińskiego porządku prawnego oraz ukraińskich przepisów budżetowych. Dowody te nie mogą zatem podać w wątpliwość zasadności decyzji w sprawie zamrożenia środków finansowych – przy uwzględnieniu dochodzenia.

160 W każdym wypadku wszelki argument skarżącego związany z kwestionowaniem prawdziwości wysuwanych przeciwko niemu oskarżeń oraz mający na celu podważenie czynów stanowiących przestępstwo popełnione na Ukrainie nie jest istotny w zakresie, w jakim – jak wynika z orzecznictwa wspomnianego w pkt 141, 143, 145 i 146 powyżej – co do zasady na samej Radzie nie ciążył obowiązek rozpatrzenia i dokonania oceny prawidziwości oraz istotności dowodów, na których oparły się organy ukraińskie w celu prowadzenia dochodzenia sądowego dotyczącego skarżącego, a to na tych organach ciąży obowiązek, w ramach wspomnianych dochodzeń, rozpatrzenia dowodów, na których się oparły, i wyciągnięcia konsekwencji związanych z wynikiem tych dochodzeń (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 158).

161 Po drugie, co się tyczy wyroków wydanych przez ukraińskie sądy administracyjne, które to wyroki zdaniem skarżącego wykazują w istocie, że objęte dochodzeniem czyny nie stanowią sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych, należy zauważyć, że – niezależnie od kwestii, czy są one istotne – skarżący nie wykazał, aby Rada wiedziała o tym przed przyjęciem zaskarżonych aktów. Z powyższego wynika, że w tym względzie nie można jej zarzucać popełnienia oczywistego błędu w ocenie.

162 Co więcej, należy przypomnieć, że oceny decyzji w sprawie zamrożenia aktywów należy dokonywać w świetle informacji, jakimi dysponowała Rada w chwili przyjęcia tej decyzji (wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Trabelsi i in./Rada, T-187/11, EU:T:2013:273, pkt 115). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

zgodność aktu Unii z prawem należy bowiem oceniać na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejących w chwili wydania tego aktu (zob. wyrok z dnia 26 października 2012 r., Oil Turbo Compressor/Rada, T-63/12, EU:T:2012:579, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

163 Po trzecie, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady domniemania niewinności, którą w porządku prawnym Unii potwierdzono w art. 48 ust. 1 karty, należy stwierdzić, podobnie jak Rada, że nic w zaskarżonych aktach nie wskazuje na to, iż skarżący został uznany za winnego czynów sankcjonowanych w ukraińskim prawie karnym lub w prawie państwa członkowskiego Unii, ani nic nie przesądza o ocenie czynów przez właściwe organy i sądy ukraińskie. Ponadto przyjęcie tych aktów przez Radę nie wpływa na publiczne przekonanie o winie skarżącego. We wspomnianych aktach stwierdzono bowiem jedynie, że skarżący jest objęty na Ukrainie postępowaniem karnym dotyczącym sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 82–84).

164 Po czwarte, co się tyczy braku wiarygodności [*poufne*] pisma z dnia 10 października 2014 r., z jednej strony należy zauważyć, że Ukraina jest państwem członkowskim Rady Europy od 1995 r. i ratyfikowała EKPC, oraz z drugiej strony, że nowa władza ukraińska została uznana za legalną władzę przez Unię, a także przez wspólnotę międzynarodową. Rada nie popełniła zatem błędu, opierając się na dowodach [*poufne*], bez kwestionowania legalności i legitymacji ukraińskiej władzy oraz ukraińskiego systemu sądowniczego. W każdym wypadku w zakresie, w jakim analiza argumentacji skarżącego miałaby oznaczać, że Sąd wypowiada się w przedmiocie prawidłowości przemian ustrojowych na Ukrainie, należy wskazać, że taka ocena nie wchodzi w zakres sprawowanej przez Sąd kontroli aktów, które są przedmiotem niniejszej sprawy (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., Gbagbo/Rada, T-119/11, niepublikowany, EU:T:2013:216, pkt 75).

165 Po piąte, co się tyczy twierdzeń związanych z podnoszonym niewystarczającym uzasadnieniem, należy odesłać do oceny dokonanej w ramach zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia.

166 Wreszcie w pismach i na rozprawie skarżący twierdził, opierając się w pierwszej kolejności na wyroku z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada (T-208/11 i T-508/11, odwołanie w toku, EU:T:2014:885), oraz w drugiej kolejności, na stwierdzeniach rzecznik generalnej E. Sharpston przedstawionych w sprawie Rada/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723), że Rada powinna była – przed oparciem się na orzeczeniu organu państwa trzeciego – starannie rozpatrzyć, czy istotne uregulowania tego państwa zapewniają ochronę prawa do obrony oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej równoważną z ochroną zapewnioną na poziomie Unii. Zdaniem skarżącego nic nie umożliwia założenia, że zapewniony na Ukrainie poziom ochrony praw podstawowych jest przynajmniej równoważny z poziomem istniejącym w Unii. Rada powinna zatem rozpatrzyć, czy w ukraińskim porządku prawnym zapewniono taką ochronę.

167 Argument ten został oparty na błędnych przesłankach. Stanowisko przyjęte przez Sąd w sprawie leżącej u podstaw wyroku z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada (T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885), nie podlega bowiem transpozycji w niniejszym wypadku.

168 W szczególności we wspomnianej sprawie we wspólnym stanowisku Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 18, t. 1, s. 217) – w którym ustanowiono mechanizm umożliwiający Radzie umieszczenie nazwiska danej osoby w wykazie dotyczącym

zamrożenia środków finansowych na podstawie decyzji przyjętej przez organ krajowy, w danym wypadku, państwa trzeciego – przewidziano kryterium wskazania osób objętych przyjętymi przez Radę środkami ograniczającymi o następującym brzmieniu:

„Lista […] jest sporządzana na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do osób, grup i podmiotów, których to dotyczy, bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowania popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach, lub skazania za takie czyny. Osoby, grupy i podmioty określone przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jako związane z terroryzmem i przeciwko którym zarządziła ona sankcje, mogą być włączone do tej listy”.

169 W niniejszym wypadku istnienie uprzedniej decyzji organów ukraińskich nie stanowi jednego z kryteriów określonych w art. 1 ust. 1 decyzji 2014/119, zmienionej decyzją 2015/143, warunkujących przyjęcie spornych środków ograniczających, ponieważ postępowania sądowe wszczęte przez wspomniane organy stanowią jedynie podstawę faktyczną, na której opierają się te środki. Istotne kryterium odnosi się bowiem po prostu do osób „wskazanych jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych”.

170 W tym względzie należy jeszcze wskazać, że brzmienie istotnego kryterium jest raczej bliższe brzmieniu kryterium, o które chodziło w sprawie leżącej u podstaw wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada (T-256/11, EU:T:2014:93). W szczególności w pkt 66 wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada (T-256/11, EU:T:2014:93), Sąd orzekł, że kryterium to obejmuje osoby ścigane karnie za czyny związane ze „sprzeniewierzeniem państwowych środków finansowych”, i to bez rozpatrywania kwestii, czy porządek prawny danego państwa, w owym wypadku Egiptu, zapewnia ochronę prawną porównywalną z ochroną zapewnioną w Unii.

171 W każdym wypadku, jak wskazała Rada na rozprawie, należy zauważyć, że istnieje zasadnicza różnica między środkami ograniczającymi takimi jak rozpatrywane w sprawie leżącej u podstaw wyroku z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada (T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885), które dotyczyły walki z terroryzmem, a środkami ograniczającymi, które – jak w niniejszym wypadku – są objęte ramami współpracy między z jednej strony Unią a z drugiej strony nowymi organami państwa trzeciego, w niniejszym wypadku Ukrainy.

172 Walka z terroryzmem, w której Rada bierze udział poprzez przyjmowanie środków ograniczających dotyczących określonych osób lub podmiotów, niekoniecznie jest bowiem objęta ramami współpracy z organami państwa trzeciego, w którym doszło do zmiany władzy i które Rada zdecydowała się wspierać. Natomiast sytuacja taka ma miejsce w wypadku środków rozpatrywanych w niniejszej sprawie, tak jak miało to miejsce w wypadku środków rozpatrywanych w sprawie leżącej u podstaw wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada (T-256/11, EU:T:2014:93), utrzymanego w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada (C-220/14 P, EU:C:2015:147).

173 A zatem, o ile wybitnie polityczny wybór Rady polegający na współpracy z nowymi organami ukraińskimi – które uważa ona za godne zaufania – aby umożliwić im w szczególności odzyskanie publicznych środków finansowych, jakie mogły zostać sprzeniewierzone, mający na celu „konsolidację i wsparcie praworządności” na Ukrainie, został uzależniony od warunku, aby – niezależnie od faktu, że państwo to jest członkiem Rady Europy i ratyfikowało EKPC – państwo ukraińskie zagwarantowało, natychmiast po zmianie władzy, poziom ochrony praw podstawowych równoważny z poziomem zapewnionym w Unii i w państwach członkowskich, o tyle naruszono by w istocie przysługujący Radzie szeroki zakres uznania w odniesieniu do definicji ogólnych kryteriów wyznaczających krąg osób, które można objąć środkami ograniczającymi mającymi na celu wsparcie tych nowych organów (zob. pkt 136 powyżej).

174 Przy wykonywaniu tego szerokiego zakresu uznania Rada powinna zatem móc swobodnie stwierdzić, że w następstwie zmiany władzy organy ukraińskie zasługują na wsparcie w zakresie, w jakim przyczyniają się one do poprawy życia demokratycznego i poszanowania praworządności na Ukrainie w stosunku do sytuacji, jaka panowała wcześniej, a także że możliwości konsolidacji i wsparcia praworządności polegają na zamrożeniu aktywów osób wskazanych jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych, które to pojęcie obejmuje – w następstwie przyjęcia aktów ze stycznia 2015 r. – osoby objęte dochodzeniem organów ukraińskich w związku ze sprzeniewierzeniem publicznych środków finansowych lub pomocnictwo w takim sprzeniewierzeniu, a także nadużycie władzy lub pomocnictwo w takim nadużyciu.

175 A zatem jedynie w sytuacji, gdyby wybór polityczny Rady, aby wesprzeć nowe władze ukraińskie, w tym poprzez współpracę wynikającą ze spornych środków ograniczających, okazał się być oczywiście błędny, w szczególności ze względu na fakt, że dochodzi do systematycznych naruszeń praw podstawowych w tym państwie po zmianie władzy, ewentualny brak zgodności między ochroną praw podstawowych na Ukrainie a ochroną tych praw w Unii mógłby mieć wpływ na legalność utrzymania tych środków w odniesieniu do skarżącego. Z badania niniejszej skargi wynika zaś, że sytuacja taka nie ma miejsca w niniejszym wypadku.

176 W niniejszym wypadku należy wskazać, że podnoszone przez skarżącego dowody ani nie mogą podważyć podniesionych wobec niego oskarżeń dotyczących czynów związanych ze sprzeniewierzeniem publicznych środków finansowych, jak rozpatrzono to powyżej, ani nie są wystarczające, aby wykazać, że jego szczególna sytuacja jest związana z problemami, jakie wskazuje on w toku dotyczącego go postępowania w odniesieniu do ukraińskiego systemu sądownictwa, i która to sytuacja uzasadnia utrzymanie wobec niego środków ograniczających.

177 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że Rada wywiązała się z ciążącego na niej ciężaru dowodu oraz nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, że w piśmie z dnia 10 października 2014 r. przedstawiono wystarczającą podstawę faktyczną wykazującą, iż w dacie przyjęcia zaskarżonych aktów skarżący był objęty postępowaniem karnym dotyczącym sprzeniewierzenia publicznych środków finansowych [*poufne*], a także utrzymując na powyższej podstawie nazwisko skarżącego w wykazie.

178 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut piąty.

179 W konsekwencji należy oddalić skargę w całości, bez konieczności badania ani przedstawionego przez skarżącego wniosku o zastosowanie środków organizacji postępowania, ani przedstawionego posiłkowo przez Radę wniosku o utrzymanie w mocy skutków decyzji 2015/364.

W przedmiocie kosztów

180 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, zgodnie z żądaniem Rady należy obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Mykola Yanovych Azarov zostaje obciążony kosztami postępowania.

Berardis Spielmann Csehi

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 lipca 2017 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu 2

Okoliczności faktyczne po wniesieniu skargi 4

Postępowanie i żądania stron 4

Co do prawa 5

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia 5

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia praw podstawowych 7

W przedmiocie części czwartej, dotyczącej naruszenia prawa do obrony 7

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia prawa własności 9

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia prawa do wykonywania działalności gospodarczej 11

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej nieproporcjonalnego charakteru środków ograniczających .. 12

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nadużycia władzy 13

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji 14

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie 15

W przedmiocie kosztów 23