WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 27 lutego 2007 r. *

W sprawie C-354/04 P

mającej za przedmiot odwołanie na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 17 sierpnia 2004 r.,

Gestoras Pro Amnistía, z siedzibą w Hernani (Hiszpania),

Juan Mari Olano Olano, zamieszkały w Madrycie (Hiszpania),

Julen Zelarain Errasti, zamieszkały w Madrycie (Hiszpania),

reprezentowani przez adwokata D. Rougeta,

wnoszący odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez E. Finnegan oraz M. Bauera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: francuski.

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez Abogacía del Estado,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i R. Schintgen, prezesi izb, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 października 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Gestoras Pro Amnistía, jak również J.M. Olano Olano i J. Zelarain Errasti wnoszą w odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot

Europejskich z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie T-332/02 Gestoras Pro Aministía i in. przeciwko Radzie (dotychczas nieopublikowanego w Zbiorze, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem"), którym Sąd odrzucił ich skargę o odszkodowanie mającą na celu naprawienie szkody, jaką skarżący mieli ponieść wskutek wpisania Gestoras Pro Aministía na listę osób, grup i podmiotów, o których mowa w art. 1 wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, str. 93), w art. 1 wspólnego stanowiska Rady 2002/340/WPZiB z dnia 2 maja 2002 r. uaktualniającego wspólne stanowisko 2001/931 (Dz.U. L 116, str. 75), jak również w art. 1 wspólnego stanowiska Rady 2002/462/WPZiB z dnia 17 czerwca 2002 r. uaktualniającego wspólne stanowisko 2001/931 i uchylającego wspólne stanowisko 2002/340 (Dz.U. L 160, str. 32).

Okoliczności powstania sporu

2 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–11 zaskarżonego postanowienia w następujący sposób:

„1 Z akt sprawy wynika, że Gestoras Pro Amnistía jest organizacją mającą za cel obronę praw człowieka w Kraju Basków, a w szczególności obronę praw więźniów i wygnańców politycznych. Zgodnie z danymi podanymi przez skarżących organizacja ta została utworzona w 1976 r. i ma siedzibę w Hernani (Hiszpania). Organizacja ta ustanowiła jako swych rzeczników J.M. Olana Olana i J. Zelaraina Errastiego. Dane te nie zostały poparte żadnymi urzędowymi dokumentami.

2 W dniu 28 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych uchwaliła rezolucję 1373 (2001), w której postanowiła w szczególności, że wszystkie państwa udzielają sobie wzajemnie możliwie najdalej idącej pomocy

przy dochodzeniach karnych i przy innego rodzaju postępowaniach w sprawie finansowania lub wspierania aktów terrorystycznych, w tym pomocy w gromadzeniu znajdującego się w ich posiadaniu materiału dowodowego niezbędnego dla postępowania.

3 Na mocy postanowień odpowiednio z dnia 2 i 19 listopada 2001 r. Juzgado Central de Instrucción nº5 de la Audiencia Nacional (centralny sąd śledczy nr 5 przy Audiencia Nacional) w Madrycie (Hiszpania) zarządził aresztowanie niektórych domniemanych przywódców Gestoras Pro Amnistía, w tym jej dwóch rzeczników, oraz orzekł, że działalność Gestoras Pro Amnistía jest nielegalna ze względu na to, że organizacja ta wchodzi w skład baskijskiej organizacji separatystycznej ETA. Gestoras Pro Amnistía odwołała się od tego orzeczenia.

4 W dniu 27 grudnia 2001 r., mając na uwadze konieczność podjęcia przez Wspólnotę [i państwa członkowskie] działań w celu wprowadzenia w życie rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, Rada [Unii Europejskiej] przyjęła wspólne stanowisko 2001/931 […]. Wspólne stanowisko zostało przyjęte na podstawie art. 15 UE należącego do tytułu V traktatu UE, noszącego nazwę »Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa« (WPZiB) i na podstawie art. 34 UE, należącego do tytułu VI traktatu UE noszącego nazwę »Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych« […].

5 Artykuły 1 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931 stanowią:

»*Artykuł 1*

1. Niniejsze wspólne stanowisko stosuje się, zgodnie z przepisami poniższych artykułów, do osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych i wymienionych w załączniku.

[…]

6. Nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście w Załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście«.

»*Artykuł 4*

Państwa członkowskie, poprzez współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych w ramach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, zapewniają sobie nawzajem jak najszerszą pomoc w zapobieganiu i zwalczaniu aktów terrorystycznych. W tym celu, w odniesieniu do dochodzeń i postępowań prowadzonych przez ich władze wobec jakichkolwiek osób, grup i podmiotów wymienionych w załączniku, w pełni wykorzystują, na wniosek, swoje obecne uprawnienia zgodnie z aktami Unii Europejskiej i innymi umowami międzynarodowymi, uzgodnieniami i konwencjami, które wiążą państwa członkowskie«.

6 Załącznik do wspólnego stanowiska 2001/931 wymienia w pkt 2 obejmującym »grupy i podmioty«:

»* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Baskijska Ojczyzna i Wolność (ETA)

(Następujące organizacje są częścią grupy terrorystycznej ETA.: K.a.s., Xaki; Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía)«.

7 Przypis do tego załącznika wskazuje, że »osoby zaznaczone * podlegają jedynie art. 4«.

8 W dniu 27 grudnia 2001 r. Rada przyjęła również wspólne stanowisko 2001/930/WPZiB w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, str. 90), rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. L 344, str. 70) i decyzję 2001/927/WE ustanawiającą listę przewidzianą w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (Dz.U. L 344, str. 83). Żaden z tych aktów nie wymienia skarżących.

9 Zgodnie z deklaracją Rady [z dnia 18 grudnia 2001 r.], która została załączona do protokołu przy przyjęciu wspólnego stanowiska 2001/931 i rozporządzenia nr 2580/2001 (zwaną dalej »deklaracją Rady dotyczącą prawa do odszkodowania«):

»Rada przypomina, w związku z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska [2001/931], że każdy błąd dotyczący wskazanych osób, grup lub podmiotów daje poszkodowanemu prawo do dochodzenia odszkodowania przed sądem«.

10 Na mocy orzeczenia z dnia 23 maja 2002 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucił jako niedopuszczalną skargę wniesioną przez skarżących przeciwko piętnastu państwom członkowskim, dotyczącą wspólnego stanowiska 2001/931, ze względu na okoliczność, że w przedmiotowym stanie faktycznym nie nabyli oni statusu ofiary naruszenia Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zwanej dalej »EKPC«] [*Zbiór wyroków i decyzji 2002-V*].

11 W dniach 2 maja i 17 czerwca 2002 r. Rada przyjęła na podstawie art. 15 UE i 34 UE wspólne stanowiska 2002/340/WPZiB i 2002/462/WPZiB uaktualniające wspólne stanowisko 2001/931 (Dz.U. L 116, str. 75 i Dz.U. L 160, str. 32). Załączniki do tych dwóch wspólnych stanowisk zawierają nazwę Gestoras Pro Amnistía, o takim samym brzmieniu jak we wspólnym stanowisku 2001/931".

3 W uzupełnieniu tego opisu okoliczności powstania sporu należy dodać, że zgodnie z art. 1 ust. 4 akapit pierwszy wspólnego stanowiska 2001/931:

„[Załączona] lista [osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych] 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 […]".

4 Gestoras Pro Amnistía złożyła w Radzie wniosek o dostęp do dokumentów, na podstawie których instytucja ta wpisała ją na listę załączoną do wspólnego stanowiska 2001/931. Pismem z dnia 27 marca 2002 r. sekretarz generalny Rady udostępnił Gestoras Pro Amnistía pewną liczbę dokumentów dotyczących tego wspólnego stanowiska. Uznając, że dokumenty te nie dotyczą jej konkretnie i osobiście, organizacja wystosowała do Rady kolejny wniosek, który został przez nią odrzucony pismem z dnia 21 maja 2002 r. na tej podstawie, że informacje, które posłużyły do sporządzenia tej listy, zostały po ich przeanalizowaniu i uwzględnieniu zwrócone zainteresowanym delegacjom krajowym.

Skarga wniesiona do Sądu i zaskarżone postanowienie

5 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 31 października 2002 r. wnoszący odwołanie wnosili o:

— zasądzenie od Rady na rzecz Gestoras Pro Amnistía kwoty 1 000 000 EUR, a na rzecz J.M. Olana Olana oraz J. Zelaraina Errastiego kwoty po 100 000 EUR na rzecz każdego z nich tytułem naprawienia szkody, jaką mieli ponieść w wyniku wpisania Gestoras Pro Amnistía na listę osób, grup i podmiotów, o których mowa w art. 1 wspólnego stanowiska odpowiednio: 2001/931, 2002/340 i 2002/462;

— zasądzenie od powyższych kwot odsetek za zwłokę w wysokości 4,5% rocznie, licząc od dnia wydania wyroku do dnia rzeczywistej zapłaty i

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

6 W odrębnym piśmie procesowym, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 lutego 2003 r., Rada podniosła zarzut niedopuszczalności zgodnie z art. 114 regulaminu Sądu, wnosząc o uznanie skargi za oczywiście bezzasadną oraz o obciążenie „skarżącej" kosztami postępowania.

7 Na mocy postanowienia prezesa drugiej izby Sądu z dnia 5 czerwca 2003 r. dopuszczone zostały interwencje Królestwa Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na poparcie żądań Rady. Jedynie Królestwo Hiszpanii złożyło uwagi w kwestii zarzutu niedopuszczalności.

8 W uwagach w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności wnoszący odwołanie wnosili o:

— uznanie skargi o odszkodowanie za dopuszczalną;

— ewentualnie, stwierdzenie naruszenia przez Radę ogólnych zasad prawa wspólnotowego i

— w każdym przypadku, obciążenie Rady kosztami postępowania.

9 Zaskarżonym postanowieniem, wydanym na podstawie art.111 swego regulaminu, Sąd — bez otwierania procedury ustnej — skargę odrzucił.

10 Po pierwsze uznał, że w systemie prawnym Unii Europejskiej jest on oczywiście niewłaściwy do rozpoznania powództwa odszkodowawczego wnoszących odwołanie.

11 Przedstawiając tok rozumowania, zakończony powyższym wnioskiem, Sąd wskazał, że wnoszących odwołanie dotyczył jedynie art. 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB, na podstawie którego państwa członkowskie zapewniają sobie jak najszerszą pomoc w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych ustanowionej w tytule VI traktatu UE, a w konsekwencji jedyną właściwą podstawą prawną aktów uważanych za źródło szkody jest art. 34 UE. Sąd stwierdził, że jedyne środki zaskarżenia przewidziane w art. 35 ust. 1, 6 i 7 UE, do którego odsyła art. 46 UE, to odesłanie

prejudycjalne, skarga o stwierdzenie nieważności oraz rozwiązywanie sporów między państwami członkowskimi. W konsekwencji uznał, że w ramach tytułu VI traktatu UE nie jest przewidziany żaden środek w celu dochodzenia odszkodowania.

12 Po drugie Sąd orzekł, że jest wprawdzie właściwy do rozpoznania skargi, lecz wyłącznie w zakresie, w jakim jest ona oparta na naruszeniu kompetencji Wspólnoty.

13 Sąd przypomniał bowiem, że sąd wspólnotowy jest właściwy do dokonania oceny, czy akt przyjęty w ramach traktatu UE nie narusza kompetencji Wspólnoty. W pkt 41–47 zaskarżonego postanowienia dokonał zatem ustaleń w zakresie, czy przyjmując sporny akt, Rada nie wkroczyła w kompetencje Wspólnoty.

14 Sąd uznał jednak, że wnoszący odwołanie nie wskazali w traktacie WE żadnej podstawy prawnej, która zostałaby naruszona. Orzekł, że Rada zasadnie powołała się przy przyjmowaniu spornych aktów na tytuł VI traktatu UE, a zatem skarga, w zakresie w jakim dotyczy naruszenia kompetencji Wspólnot, jest oczywiście bezzasadna i jako taka podlega odrzuceniu.

Żądania stron przed Trybunałem

15 Wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego postanowienia;

— wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie i uwzględnienie żądań skargi wniesionej do Sądu i

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

16 Rada wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie odwołania jako oczywiście niedopuszczalnego;

— ewentualnie oddalenie go jako bezzasadnego;

— w razie potrzeby przekazanie sprawy Sądowi i

— obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

17 Żądania Królestwa Hiszpanii są identyczne z żądaniami Rady.

W przedmiocie odwołania

W przedmiocie dopuszczalności odwołania

Argumentacja stron

18 Rada i Królestwo Hiszpanii podnoszą, że żądania wnoszących odwołanie są co do zasady identyczne z żądaniami przedstawionymi w pierwszej instancji i nie wskazują

konkretnego uchybienia, jakim miałoby być dotknięte zaskarżone postanowienie. W związku tym odwołanie powinno ich zdaniem zostać odrzucone jako oczywiście niedopuszczalne.

Ocena Trybunału

— Co się tyczy części tej odwołania, w której zarzuca zaskarżonemu postanowieniu nieuwzględnienie zarzutu, że Rada wkroczyła w kompetencje przysługujące Wspólnocie

19 Wnoszący odwołanie podnosili przed Sądem, że przyjmując wspólne stanowisko 2001/931, potwierdzone wspólnymi stanowiskami 2002/340 i 2002/462, Rada umyślnie wkroczyła w kompetencje przysługujące Wspólnocie w celu pozbawienia osób wymienionych w tym stanowisku prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

20 Zaskarżonym postanowieniem Sąd uznał się za właściwy do rozpoznania skargi jedynie w zakresie, w jakim oparta była ona na naruszeniu kompetencji Wspólnoty. Sąd powołał się w tej kwestii w szczególności na wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2763, pkt 17. W pkt 45 i 46 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł, że art. 34 UE jest właściwą podstawą prawną dla przyjęcia art. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 i że wnoszący odwołanie nie wskazali żadnej podstawy prawnej w traktacie WE, która zostałaby naruszona.

21 W odwołaniu skierowanym do Trybunału wnoszący je ograniczają się do powtórzenia, że Rada przyjęła wymienione wspólne stanowiska na podstawie art. 34 UE wyłącznie w celu pozbawienia ich środka zaskarżenia. Wnoszący odwołanie nie przytaczają jednak żadnego argumentu na poparcie tej tezy.

22 Z art. 225 WE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości i z art. 112 ust. 1 lit. c) jego regulaminu wynika, że odwołanie powinno w sposób precyzyjny wskazywać kwestionowane elementy wyroku lub postanowienia, o którego uchylenie się wnosi, a także argumenty prawne, które w sposób konkretny uzasadniają to odwołanie (zob. w szczególności wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. str. I-5291, pkt 34; wyrok z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie C-248/99 P Francja przeciwko Monsanto i Komisji, Rec. str. I-1, pkt 68, jak również postanowienie z dnia 11 listopada 2003 r. w sprawie C-488/01 P Martinez przeciwko Parlamentowi, Rec. str. I-13355, pkt 40).

23 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że — zgodnie z poglądem Rady i Królestwa Hiszpanii — odwołanie nie wskazuje przyczyn, dla których uzasadnienie prawne, na którym Sąd oparł się w pkt 45 i 46 zaskarżonego postanowienia, byłoby błędne. Odwołanie jest zatem w tej części niedopuszczalne.

— Co się tyczy tej części odwołania, która dotyczy stwierdzenia przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu braku właściwości do rozpoznania skargi o odszkodowanie

24 Jak wskazano powyżej, z art. 225 WE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości i art. 112 ust. 1 lit. c) jego regulaminu wynika, że odwołanie powinno w sposób precyzyjny wskazywać kwestionowane elementy wyroku lub postanowienia, o którego uchylenie się wnosi, a także argumenty prawne na poparcie tego odwołania.

25 W niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom Rady i Królestwa Hiszpanii, odwołanie — w zakresie dotyczącym odmowy przez Sąd uznania swojej właściwości do rozpoznania skargi o odszkodowanie — nie ogranicza się do powtórzenia zarzutów i argumentów przedstawionych przed Sądem, lecz wskazuje kwestionowane elementy zaskarżonego postanowienia, a także argumenty prawne na poparcie tego odwołania.

26 Wynika stąd, że odwołanie jest dopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy tej części zaskarżonego postanowienia, w której Sąd stwierdził brak swej właściwości do rozpoznania skargi o odszkodowanie.

W przedmiocie dopuszczalności niektórych zarzutów przytoczonych na poparcie odwołania

Argumentacja stron

27 Odnośnie do dopuszczalności poszczególnych zarzutów Rada i Królestwo Hiszpanii twierdzą ponadto, że zarzut dotyczący analizy dwóch kolejnych wersji przypisu do załącznika do wspólnego stanowiska 2001/931, oznaczającego symbolem „*" kategorie „podlegają[ce] jedynie art. 4", po raz pierwszy został podniesiony w replice i w związku z tym jest niedopuszczalny. Zdaniem wnoszących odwołanie z analizy tej wynika, że przed zmianą wprowadzoną wspólnym stanowiskiem Rady 2003/482/WPZiB z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 160, str. 100) przypis ten obejmował jedynie „osoby", to jest osoby fizyczne, z pominięciem „grup i podmiotów", i że w tej sytuacji na dzień 31 października 2002 r., to jest dzień złożenia skargi do Sądu, Gestoras Pro Amnistía nie należała do kategorii „os[ób] podlegają[cych] jedynie art. 4", lecz do kategorii grup i podmiotów objętych działaniami Wspólnoty wymienionymi w art. 2 i 3 wspólnego stanowiska 2001/931.

28 Rada wskazuje również, iż dwa zarzuty wnoszących odwołanie nie zostały podniesione przed Sądem, a w konsekwencji są niedopuszczalne na etapie postępowania odwoławczego. Po pierwsze chodzi o zarzut wywodzony z ciążącego na państwach członkowskich obowiązku przestrzegania ich wcześniejszych zobowiązań umownych zgodnie z art. 30 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., regulującego kwestie obowiązywania kolejnych traktatów dotyczących tego samego

przedmiotu, oraz zgodnie z art. 307 traktatu WE. Te wcześniejsze zobowiązania umowne mają gwarantować rzeczywiste przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności. Drugi niedopuszczalny zarzut dotyczy istnienia w orzecznictwie Trybunału zasady wykładni dotyczącej „właściwości rozszerzonej", zgodnie z którą Trybunał miał przyjąć swoją właściwość wykraczającą poza brzmienie traktatu.

Ocena Trybunału

29 Zgodnie z art. 48 ust. 2 akapit pierwszy regulaminu Sądu nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania.

30 Umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, który nie został przedstawiony przed Sądem, byłoby równoznaczne z umożliwieniem jej wniesienia do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż ta, która była rozpoznawana przez Sąd. W postępowaniu odwoławczym kompetencje Trybunału są ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów, które były roztrząsane w pierwszej instancji (zob. wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-136/92 P Komisja przeciwko Brazzelli Lualdi i in., Rec. str. I-1981, pkt 58 i 59).

31 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zarzuty dotyczące zmiany brzmienia przypisu do załącznika do wspólnego stanowiska 2001/931, przestrzegania przez państwa członkowskie ich wcześniejszych zobowiązań umownych oraz ogólnej zasady wykładni dotyczącej „właściwości rozszerzonej" Trybunału nie zostały podniesione przez wnoszących odwołanie w postępowaniu przed Sądem.

32 Zarzuty te są zatem niedopuszczalne.

Co do istoty

Argumentacja uczestników

33 Wnoszący odwołanie twierdzą, że Trybunał niesłusznie uznał się za niewłaściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie.

34 Podnoszą, że Unia jest wspólnotą prawa, która na mocy art. 6 ust. 2 UE zapewnia prawo do skutecznego środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 13 EKPC, jak również prawo do sądu, przewidziane w art. 6 tej konwencji.

35 Ponadto wskazują, że w deklaracji dotyczącej prawa do naprawienia szkody Rada przyznała, że jakikolwiek błąd przy sporządzeniu listy załączonej do wspólnego stanowiska 2001/931 oznacza jej uchybienie, które daje prawo do odszkodowania. Składając tę deklarację, Rada w ich przekonaniu przyznała, że takie prawo powinno przysługiwać osobom, grupom i podmiotom, które, tak jak skarżących, obejmuje art. 4 wspólnego stanowiska, na takich samych warunkach, na jakich przysługuje ono osobom, grupom i podmiotom wpisanym na listę załączoną do rozporządzenia nr 2580/2001 lub objętych art. 3 omawianego wspólnego stanowiska, które mogą występować do Sądu w sytuacji objęcia ich aktami wydanymi na podstawie traktatu WE. Wnoszący odwołanie powołują się w tym względzie na postanowienie prezesa Sądu z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie T-47/03 R Sison przeciwko Radzie, Rec. str. II-2047.

36 Zdaniem wnoszących odwołanie, ponieważ akt będący źródłem dochodzonej szkody jest aktem Rady przyjętym wspólnie przez ogół państw członkowskich, nie jest możliwe wniesienie sprawy o odszkodowanie do sądów krajowych, które z uwagi na niepodzielność odpowiedzialności państw członkowskich nie byłyby właściwe do jej rozpoznania.

37 Podniesiono ponadto, że decyzja Rady 2003/48/WSiSW z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzania w życie szczególnych środków w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w celu zwalczania terroryzmu zgodnie z art. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 (Dz.U. 2003, L 16 str. 68) zawiera w motywie ósmym stwierdzenie, że „[n]iniejsza decyzja respektuje prawa podstawowe i stosuje się do zasad uznanych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepisy niniejszej decyzji [nie] mogą być interpretowane jako dopuszczające naruszenie ochrony prawnej przyznanej na podstawie prawa krajowego osobom, grupom i podmiotom wymienionym w załączniku do wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB".

38 Deklaracja Rady dotycząca prawa do naprawienia szkody, czytana w świetle motywu ósmego decyzji 2003/48 oraz art. 6 ust. 2 UE, stanowi ich zdaniem łącznie z tymi przepisami mocną podstawę prawną właściwości sądu wspólnotowego. Sąd dopuścił się zatem naruszenia prawa, stwierdzając w swoim postanowieniu, iż nie jest właściwy do rozpoznania roszczeń odszkodowawczych wnoszących odwołanie.

39 Wnoszący odwołanie podnoszą ponadto, że dla celów walki z terroryzmem Rada przyjęła kilka aktów na różnych podstawach prawnych po to, by pozbawić niektóre kategorie osób grup i podmiotów prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

40 Rada twierdzi, że odwołanie jest bezzasadne. Jej zdaniem Sąd słusznie przyjął, że w ramach tytułu VI traktatu UE nie jest przewidziany żaden środek w celu dochodzenia odszkodowania. Skoro kwestionowany jest nie akt przyjęty w ramach Wspólnoty Europejskiej, lecz akt przyjęty na podstawie postanowień regulujących Unię Europejską, nie jest możliwe wniesienie skargi o odszkodowanie na podstawie art. 288 WE. Na poparcie tej tezy Rada powołuje się na wyrok z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 99/74 Grands moulins des Antilles przeciwko Komisji, Rec. str. 1531, pkt 17.

41 Motyw ósmy decyzji 2003/48 dotyczy jej zdaniem jedynie ochrony prawnej przyznanej „na podstawie prawa krajowego", a nie prawa wspólnotowego. Ani treść tego motywu, ani deklaracja Rady dotycząca prawa do odszkodowania nie są w stanie pozwolić sądowi wspólnotowemu na rozpoznanie skargi o odszkodowanie wniesionej przez skarżących, która nie jest przewidziana w traktacie UE.

42 Królestwo Hiszpanii wskazuje, że postanowieniem z dnia 19 grudnia 2001 r. centralny sąd śledczy nr 5 przy Audiencia Nacional w Madrycie uznał działalność Gestoras Pro Amnistía za nielegalną. J.M. Olano Olano, już wcześniej kilkakrotnie skazany przez sądy hiszpańskie, między innymi za posiadanie broni, amunicji i materiałów wybuchowych, był poszukiwany na podstawie międzynarodowego nakazu aresztowania wystawionego przez ten sam centralny sąd śledczy, został w dniu 3 grudnia 2001 r. zatrzymany przez policję francuską, wydany władzom hiszpańskim i osadzony w zakładzie karnym w Madrycie. Natomiast J. Zelarain Errasti, zatrzymany w dniu 31 października 2001 r. z powodu funkcji pełnionych w Gestoras Pro Amnistía, był objęty prowadzonym przez hiszpański wymiar sprawiedliwości postępowaniem dotyczącym tej organizacji, a także odrębnym postępowaniem w związku z udziałem w organizacji terrorystycznej.

43 Co do istoty sprawy Królestwo Hiszpanii podziela stanowisko Rady. Jego zdaniem w odwołaniu nie przedstawiono jakiejkolwiek okoliczności mogącej podważyć zgodność z prawem zaskarżonego postanowienia.

Ocena Trybunału

— W przedmiocie zarzutu naruszenia postanowień tytułu VI traktatu UE

44 Z art. 46 UE wynika, że postanowienia traktatów WE i EWEA dotyczące właściwości Trybunału znajdują zastosowanie do tytułu VI traktatu UE jedynie „na warunkach przewidzianych w artykule 35 UE".

45 Zgodnie z tym ostatnim postanowieniem Trybunał jest właściwy w trzech przypadkach. Po pierwsze, na podstawie art. 35 ust. 1 UE, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI traktatu UE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji. Po drugie, w art. 35 ust. 6 przewidziano również właściwość Trybunału w zakresie kontroli legalności decyzji ramowych i decyzji, jeżeli skargę wniosło państwo członkowskie lub Komisja Wspólnot Europejskich, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu UE lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem, lub nadużycia władzy. Wreszcie art. 35 ust. 7 przyznaje Trybunałowi właściwość do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi dotyczącym wykładni lub stosowania aktów przyjętych na podstawie art. 34 ust.2, o ile spór ten nie został rozstrzygnięty przez Radę w ciągu sześciu miesięcy od daty jego wniesienia pod obrady przez jednego z jej członków.

46 W art. 35 UE nie przyznano natomiast Trybunałowi właściwości w zakresie rozpoznawania jakichkolwiek skarg o odszkodowanie.

47 Nadto w art. 41 ust. 1 UE, w którym wymieniono postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mające zastosowanie do postanowień dotyczących dziedzin uregulowanych w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, nie figuruje ani art. 288 akapit drugi WE, stosownie do którego Wspólnota powinna naprawić — zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich — szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji, ani art. 235 WE, przewidujący właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w sporach dotyczących odszkodowań określonych w art. 288 akapit drugi WE (zob., analogicznie, wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-160/03 Hiszpania przeciwko Eurojust, Zb.Orz. str. I-2077, pkt 38).

48 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd nie naruszył prawa poprzez przyjęcie w wydanym postanowieniu, że w ramach tytułu VI traktatu UE nie jest przewidziana jakakolwiek skarga o odszkodowanie. W tym stanie rzeczy omawiany zarzut nie może zostać uwzględniony.

— W przedmiocie zarzutu naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej

49 Wnoszący odwołanie powoływali się również przed Sądem na przestrzeganie praw podstawowych, w szczególności na prawo do skutecznej ochrony sądowej wynikające z art. 6 ust. 2 UE. Podnoszą zasadniczo, że nie dysponują jakimkolwiek środkiem umożliwiającym zakwestionowanie wpisu Gestora Pro Amnistía na listę załączoną do wspólnego stanowiska 2001/931 i że zaskarżone postanowienie narusza ich prawo do skutecznej ochrony sądowej.

50 Prawdą jest, że — co się tyczy Unii — traktaty wprowadziły system środków zaskarżenia, w którym kompetencje Trybunału, na podstawie art. 35 UE, są w ramach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej węższe niż te, którymi dysponuje on w ramach traktatu WE (zob., podobnie, wyrok z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03, Pupino, Zb.Orz. str. I-5285, pkt 35). Jeszcze węższe są one zresztą w ramach tytułu V. Chociaż pewien system środków zaskarżenia, w szczególności reżim odpowiedzialności pozaumownej, inny niż już wprowadzony w traktatach, jest z pewnością godny rozważenia, to w takim przypadku ewentualna reforma obowiązującego systemu należy — zgodnie z art. 48 UE — do państw członkowskich.

51 Wnoszący odwołanie nie mogą jednak skutecznie podnosić, by byli oni pozbawieni jakiejkolwiek ochrony prawnej. Jak wynika z art. 6 UE, Unia opiera się na zasadach państwa prawnego i poszanowania praw podstawowych jako ogólnych zasadach prawa wspólnotowego. Oznacza to, że instytucje podlegają kontroli w zakresie zgodności ich aktów z traktatami i ogólnymi zasadami prawa, podobnie jak państwa członkowskie, gdy wdrażają prawo Unii.

52 W tej kwestii należy podkreślić, że art. 34 UE stanowi, iż Rada może przyjmować akty o różnym charakterze i zakresie. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. a) UE Rada może „przyjmować wspólne stanowiska ustalające sposób postępowania Unii w określonej sprawie". Państwa członkowskie są zobowiązane do zastosowania się do wspólnego stanowiska zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż państwa członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania swoich zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej (zob. ww. wyrok w sprawie Pupino, pkt 42). Zgodnie z art. 37 UE państwa członkowskie reprezentowane „w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych" podtrzymują wspólne stanowiska. Tym niemniej nie uważa się, by wspólne stanowisko samo w sobie wywierało skutki prawne wobec osób trzecich. Dlatego właśnie w ramach systemu wprowadzonego w tytule VI traktatu UE jedynie decyzje ramowe i decyzje mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wnoszonej do Trybunału Sprawiedliwości. Właściwość Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym, tak jak została ona zakreślona

w art. 35 UE, również nie dotyczy wspólnych stanowisk, lecz jest ograniczona do kontroli ważności i do wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

53 Nie przewidując możliwości występowania przez sądy krajowe do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wspólnego stanowiska, lecz jedynie z pytaniem dotyczącym aktów wymienionych w art. 35 ust. 1 UE, w postanowieniu tym uznano za akty mogące stać się przedmiotem takiego odesłania prejudycjalnego wszelkie akty, które zostały przyjęte przez Radę, a których celem jest wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich. Skoro celem procedury, która umożliwia Trybunałowi wydawanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatu, zwężająca wykładnia art. 35 ust. 1 UE byłaby z tym celem sprzeczna. Możliwość wystąpienia do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym powinna przysługiwać w odniesieniu do wszystkich aktów Rady, których celem jest wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, bez względu na ich charakter lub formę (zob., analogicznie, wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie tzw. „AETR", Rec. str. 263, pkt 38–42 i wyrok z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-57/95 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-01627, pkt 7 i następne).

54 W konsekwencji w przypadku wspólnego stanowiska, którego zasięg, z uwagi na jego treść, przekracza zasięg przewidziany w traktacie UE dla tego rodzaju aktu, powinna istnieć możliwość poddania go kontroli Trybunału. Dlatego sąd krajowy rozpoznający spór, w którym incydentalnie podnoszona byłaby kwestia ważności lub wykładni wspólnego stanowiska przyjętego na podstawie art. 34 UE, co po części miało miejsce w przypadku wspólnego stanowiska 2001/931, a w każdym razie jego art. 4 i załącznika, i który powziąłby poważną wątpliwość, czy to wspólne stanowisko rzeczywiście ma na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, mógłby zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na warunkach przewidzianych w art. 35 UE. Do Trybunału należałoby wówczas stwierdzenie, czy istotnie to wspólne stanowisko ma na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, przywrócenie mu rzeczywistej kwalifikacji oraz wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

55 Trybunał byłby również właściwy w zakresie kontroli zgodności z prawem takich aktów w przypadku wniesienia skargi przez państwo członkowskie lub Komisję na warunkach przewidzianych w art. 35 ust. 6 UE.

56 Wreszcie należy przypomnieć, że to do państw członkowskich, a zwłaszcza ich sądów należy dokonywanie wykładni i stosowanie wewnętrznych przepisów proceduralnych regulujących korzystanie ze środków prawnych w sposób, który pozwoli osobom fizycznym i prawnym na zakwestionowanie na drodze sądowej zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego krajowego środka odnoszącego się do przygotowania lub stosowania wobec nich aktu Unii Europejskiej oraz dochodzenie naprawienia ewentualnie poniesionej szkody.

57 Z powyższego wynika, że wnoszący odwołanie nie mają podstaw do twierdzenia, że wbrew wymogowi skutecznej ochrony sądowej kwestionowane wspólne stanowisko nie pozostawia im możliwości zaskarżenia i że zaskarżone postanowienie narusza ich prawo do takiej ochrony. W konsekwencji omawiany zarzut nie może zostać uwzględniony.

— W przedmiocie zarzutu nieuwzględnienia deklaracji Rady zawartej w decyzji 15453/01 z dnia 18 grudnia 2001 r.

58 W postępowaniu przed Sądem wnoszący odwołanie powoływali się na deklarację Rady zawartą w decyzji 15453/01 z dnia 18 grudnia 2001 r., w której „Rada przypomina, w związku z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu oraz w związku z art. 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu, że każdy błąd dotyczący wskazanych osób, grup lub podmiotów daje poszkodowanemu prawo do dochodzenia odszkodowania przed sądem".

59 Zdaniem wnoszących odwołanie deklarację tę należy odczytywać w świetle motywu ósmego decyzji Rady 2003/48/WSiSW z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzania w życie szczególnych środków w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w celu zwalczania terroryzmu, zgodnie z którym: „[n]iniejsza decyzja respektuje prawa podstawowe i stosuje się do zasad uznanych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepisy niniejszej decyzji [nie] mogą być interpretowane jako dopuszczające naruszenie ochrony prawnej przyznanej na podstawie prawa krajowego osobom, grupom i podmiotom wymienionym w załączniku do wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB".

60 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że taka deklaracja nie jest wystarczająca dla stworzenia środka prawnego, który nie istnieje w obowiązującym prawie, a zatem nie można przyznać jej żadnego znaczenia prawnego ani posłużyć się nią przy dokonywaniu wykładni prawa tworzonego na podstawie traktatu UE w sytuacji, gdy — jak w niniejszej sprawie — treść tej deklaracji nie znajduje jakiegokolwiek odzwierciedlenia w treści analizowanego przepisu (zob., podobnie, wyrok z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. str. I-745, pkt 18; wyrok z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-329/95 VAG Sverige, Rec. str. I-2675, pkt 23 oraz wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-49/02 Heidelberger Bauchemie, Zb.Orz. str. I-6129, pkt 17).

61 Sąd zatem nie naruszył prawa, orzekając w zaskarżonym postanowieniu, że deklaracja Rady zawarta w decyzji 15453/01 z dnia 18 grudnia 2001 r. nie jest wystarczająca, by przyznać Trybunałowi właściwość do rozpoznania skargi o odszkodowanie w ramach tytułu VI traktatu UE.

62 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w zaskarżonym postanowieniu, iż jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie zmierzającej do uzyskania naprawienia szkody ewentualnie poniesionej przez wnoszących odwołanie wskutek wpisania Gestoras Pro Amnistía na listę załączoną do wspólnego stanowiska 2001/931 w brzmieniu uaktualnionym wspólnymi stanowiskami 2002/340 i 2002/462.

63 W związku z tym, że żaden z zarzutów nie jest zasadny, odwołanie należy w części odrzucić, w części oddalić.

W przedmiocie kosztów

64 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, mającym zastosowanie do odwołania na podstawie jego art. 118, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie przegrali sprawę, należy obciążyć ich kosztami postępowania.

65 Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu, również mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 118, państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Stosownie do tego przepisu należy postanowić, że Królestwo Hiszpanii ponosi swoje własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje w części odrzucone, w części oddalone.

2) Gestoras Pro Amnistía, J.M. Olano Olano i J. Zelarain Errasti zostają obciążeni kosztami postępowania.

3) Królestwo Hiszpanii ponosi swoje własne koszty.

Podpisy