WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)
z dnia 12 grudnia 2006 r. *

W sprawie T-228/02

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran, z siedzibą w Auvers-sur-Oise (Francja), reprezentowana przez adwokata J.P. Spitzera, D. Vaughana, QC i adwokata É. de Boissieu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Vitsentzatosa i M. Bishopa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranej przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, początkowo reprezentowane przez J.E. Collinsa, a następnie przez R. Caudwell i C. Gibbs, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez S. Moore, barrister,

interwenient,

mającej za przedmiot, po pierwsze, skargę o stwierdzenie nieważności wspólnego stanowiska Rady 2002/340/WPZiB z dnia 2 maja 2002 r. aktualizującego wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 116, str. 75), wspólnego stanowiska Rady 2002/462/WPZiB z dnia 17 czerwca 2002 r. aktualizującego wspólne stanowisko 2001/931 i uchylającego wspólne stanowisko 2002/340 (Dz.U. L 160, str. 32), jak również decyzji Rady 2002/460/WE z dnia 17 czerwca 2002 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającej decyzję 2002/334/WE (Dz.U. L 160, str. 26) w zakresie, w jakim nazwa skarżącej została umieszczona na liście osób, grup i podmiotów, do których powyższe przepisy znajdują zastosowanie, oraz po drugie, skargę o odszkodowanie,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba),

w składzie: J. Pirrung, prezes, N.J. Forwood i S. Papasavvas, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 lutego 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności leżące u podstaw sporu

1 Z akt sprawy wynika, że skarżąca, czyli Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (Organizacja Mudżahedinów Narodu Irańskiego, w języku perskim Mujahedin-e Khalq) została założona w 1965 r. i postawiła sobie za cel zastąpienie rządów szachów w Iranie, a następnie rządów mollahów, rządami demokratycznymi. Organizacja ta uczestniczyła w utworzeniu w 1981 r. Narodowej Rady Ruchu Oporu Iranu (National Council of Resistance of Iran — NCRI), organizacji określającej się jako irański „parlament ruchu oporu na wygnaniu". W czasie zdarzeń leżących u podstaw niniejszego postępowania organizacja ta składała się z pięciu odrębnych organizacji oraz z niezależnej sekcji, stanowiącej ramię zbrojne działające w Iranie. Jednakże skarżąca stwierdza, że ona sama oraz jej członkowie wyraźnie odstąpili od działalności zbrojnej w czerwcu 2001 r. i do chwili obecnej nie dysponuje już ona strukturami zbrojnymi.

2 Decyzją z dnia 28 marca 2001 r. Secretary of State for the Home Department (minister spraw wewnętrznych w Zjednoczonym Królestwie, zwany dalej „Home Secretary") włączył skarżącą do wykazu organizacji, których działalność została zakazana na podstawie Terrorism Act 2000 (ustawy w sprawie terroryzmu z 2000 r.). Skarżąca wniosła jednocześnie dwa środki prawne odnośnie do tej decyzji: odwołanie (appeal) do Proscribed Organisations Appeal Commission (komisji apelacyjnej ds. zakazanych organizacji — POAC) oraz skargę (judicial review) do High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (zwanego dalej „High Court").

3 W dniu 28 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa") uchwaliła rezolucję 1373 (2001) obejmującą strategię walki z terroryzmem za pomocą wszelkich środków, a w szczególności z finansowaniem terroryzmu. Punkt 1 lit. c) tej rezolucji stanowi w szczególności, że wszystkie państwa powinny niezwłocznie dokonać zamrożenia funduszy oraz innych aktywów finansowych i zasobów gospodarczych osób, które dokonują lub usiłują dokonywać aktów terrorystycznych, lub biorą w nich udział, lub ułatwiają dokonanie takich aktów, jak również funduszy oraz innych aktywów finansowych i zasobów gospodarczych podmiotów należących do tych osób lub przez nie kontrolowanych, oraz osób i podmiotów działających w imieniu lub na polecenie tych osób bądź podmiotów.

4 W dniu 27 grudnia 2001 r., uznając, że w celu wprowadzenia w życie rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa niezbędne jest działanie Wspólnoty, na podstawie art. 15 UE i 34 UE Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/930/WPZiB w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, str. 90) oraz wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, str. 93).

5 Zgodnie z art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2001/931 stosuje się je „do osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych i wymienionych w załączniku". Nazwa skarżącej nie została wymieniona na tej liście.

6 Artykuł 1 ust. 2 i 3 wspólnego stanowiska 2001/931 definiuje odpowiednio pojęcia „osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych" oraz „aktów terrorystycznych".

7 Zgodnie z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 lista w załączniku 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. Przez „właściwą władzę" rozumie się władzę sądowniczą lub, gdy władze sądownicze nie mają właściwości w zakresie objętym niniejszym ustępem, równoważną właściwą władzę w tym zakresie.

8 Zgodnie z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście.

9 Zgodnie z art. 2 i 3 wspólnego stanowiska 2001/931 Wspólnota Europejska, działając w granicach kompetencji powierzonych jej przez traktat WE, nakazuje zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób, grup i podmiotów wymienionych w załączniku i zapewnia, że fundusze, aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze lub inne powiązane usługi nie zostaną udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, na korzyść osób, grup i podmiotów wymienionych w załączniku.

10 Uznając, że w celu wykonania na poziomie wspólnotowym środków przedstawionych we wspólnym stanowisku 2001/931 konieczne jest wydanie rozporządzenia, Rada w dniu 27 grudnia 2001 r. na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE przyjęła 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). Z rozporządzenia tego wynika, że z zastrzeżeniem dopuszczonych w nim wyjątków wszystkie fundusze należące do osoby fizycznej lub osoby prawnej, grupy lub podmiotu wymienionego na liście przewidzianej w art. 2 ust. 3, zostają zamrożone. Zakazane jest również udostępnianie funduszy oraz świadczenie usług finansowych w odniesieniu do tych

osób, grup i podmiotów. Rada, stanowiąc jednomyślnie, ustanawia, przegląda i zmienia listę osób, grup i podmiotów, do których stosuje się rozporządzenie, zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931.

11 Pierwotna lista osób, grup i podmiotów, do których znajduje zastosowanie rozporządzenie nr 2580/2001, została ustalona w decyzji Rady 2001/927/WE z dnia 27 grudnia 2001 r. ustanawiającej listę przewidzianą w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (Dz.U. L 344, str. 83). Nazwa skarżącej nie pojawiła się na tej liście.

12 Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2002 r. High Court odrzucił skargę wniesioną przez skarżącą na decyzję Home Secretary z dnia 28 marca 2001 r. (zob. pkt 2 powyżej), uznając w istocie, że to POAC była właściwym organem do wysłuchania argumentów skarżącej, w tym także tych dotyczących naruszenia prawa do przedstawienia stanowiska.

13 W dniu 2 maja 2002 r. Rada przyjęła na podstawie art. 15 UE i 34 UE wspólne stanowisko 2002/340/WPZiB, uaktualniające wspólne stanowisko 2001/931 (Dz.U. L 116, str. 75). Załącznik do tego wspólnego stanowiska uaktualnia listę osób, grup i podmiotów, do których znajduje zastosowanie wspólne stanowisko 2001/931. Punkt 2 tego załącznika, zatytułowany „Grupy i podmioty", zawiera w szczególności nazwę skarżącej, która została wskazana w następujący sposób:

„Organizacja Mujahedin-e Khalq (MEK lub MKO) [bez Narodowej Rady Ruchu Oporu Iranu (NCRI)] [vel Narodowa Armia Wyzwolenia Iranu (NLA, zbrojny odłam MEK), Ludowy Mujahidin Iranu (PMOI), Muzułmańskie Stowarzyszenie Studentów Irańskich]".

14 W decyzji 2002/334/WE z dnia 2 maja 2002 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2001/927 (Dz.U. L 116, str. 33) Rada przyjęła uaktualnioną listę osób, grup i podmiotów, do których wspomniane rozporządzenie znajduje zastosowanie. Nazwa skarżącej umieszczona jest na tej liście w identycznym brzmieniu jak w załączniku do wspólnego stanowiska 2002/340.

15 W dniu 17 czerwca 2002 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2002/462/WPZiB uaktualniające wspólne stanowisko 2001/931 i uchylające wspólne stanowisko 2002/340 (Dz.U. L 160, str. 32) oraz decyzję 2002/460/WE wykonującą art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającą decyzję 2002/334 (Dz.U. L 160, str. 26). Nazwa skarżącej została utrzymana na listach przewidzianych, odpowiednio, we wspólnym stanowisku 2001/931 oraz w rozporządzeniu nr 2580/2001 (zwanych dalej ogólnie „spornymi listami", a w odniesieniu do ostatniej z nich — „sporną listą").

16 Wyrokiem z dnia 15 listopada 2002 r. POAC oddaliła odwołanie wniesione przez skarżącą od decyzji Home Secretary z dnia 28 marca 2001 r. (zob. pkt 2 powyżej), uznając w szczególności, że nie istniał wymóg uprzedniego przesłuchania skarżącej, a przesłuchanie to byłoby zresztą niemożliwe w praktyce lub niepożądane w ramach uregulowań skierowanych przeciw organizacjom terrorystycznym. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem uregulowania Terrorism Act 2000 przewidują rzeczywistą możliwość przedstawienia przez skarżącą jej punktu widzenia przed POAC.

17 Od tego czasu Rada wydała wiele wspólnych stanowisk i decyzji uaktualniających sporne listy. W chwili zamknięcia procedury ustnej obowiązywały, odpowiednio, wspólne stanowisko Rady 2005/936/WPZiB z dnia 21 grudnia 2005 r. aktualizujące wspólne stanowisko 2001/931 i uchylające wspólne stanowisko 2005/847/WPZiB

(Dz.U. L 340, str. 80) oraz decyzja Rady 2005/930/WE z dnia 21 grudnia 2005 r. wykonująca art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylająca decyzję 2005/848/WE (Dz.U. L 340, str. 64). Wydane akty w dalszym ciągu utrzymały nazwę skarżącej na spornych listach.

Przebieg postępowania i żądania stron

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 lipca 2002 r. skarżąca wniosła skargę, w ramach której zwróciła się do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności wspólnych stanowisk 2002/340 i 2002/462 oraz decyzji 2002/460 w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej;

— w konsekwencji uznanie wspomnianych wspólnych stanowisk i decyzji za nieznajdujące zastosowania względem skarżącej;

— zobowiązanie Rady do zapłaty odszkodowania w wysokości 1 EUR za szkodę poniesioną przez skarżącą;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

19 W odpowiedzi na skargę Rada wnosi do Sądu o:

— częściowe odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej i częściowe oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

20 Postanowieniem z dnia 12 lutego 2003 r., po wysłuchaniu stron, prezes drugiej izby Sądu dopuścił do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na poparcie żądań Rady. Interwenient złożył swoje uwagi, wnosząc o oddalenie skargi, a skarżąca przedstawiła swoje uwagi w ich przedmiocie w wyznaczonym terminie.

21 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba) postanowił o wszczęciu procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sądu, pismem sekretarza z dnia 1 grudnia 2005 r., wezwał strony do złożenia pisemnego oświadczenia w przedmiocie skutków dla dalszego prowadzenia postępowania w przedmiocie niniejszej skargi nowych okoliczności w postaci kilkukrotnego od wniesienia skargi uchylenia i zastąpienia aktów zaskarżonych w drodze tej skargi, czyli wspólnych stanowisk 2002/340 i 2002/462 oraz decyzji 2002/460, aktami, które utrzymały nazwę skarżącej na spornych listach.

22 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 21 grudnia 2005 r. Rada stwierdziła, że nie było konieczne zajęcie stanowiska w odniesieniu do wspólnych stanowisk, ponieważ skarga jest, zdaniem Rady, w tym względzie w każdym razie niedopuszczalna. W odniesieniu do wspólnotowych decyzji wprowadzających w życie rozporządzenie Rady nr 2580/2001 Rada stwierdziła, że „należy uznać, iż skarga dotyczy decyzji [Rady] 2005/848/WE" z dnia 29 listopada 2005 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2005/722/WE (Dz.U. L 314, str. 46) „lub jakiejkolwiek innej decyzji mającej ten sam przedmiot i która będzie obowiązywać w chwili wydania przez Sąd orzeczenia, o ile decyzja ta będzie dotyczyć skarżącej".

23 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 2 stycznia 2006 r. skarżąca stwierdziła, że „należy uznać, iż niniejsza skarga dotyczy wspólnego stanowiska Rady 2005/847/WPZiB z dnia 29 listopada 2005 r." aktualizującego wspólne stanowisko 2001/931 i uchylającego wspólne stanowisko 2005/725/WPZiB (Dz.U. L 314, str. 41) oraz „decyzji 2005/848". W załączeniu do tych uwag skarżąca przedstawiła między

innymi szereg nowych dokumentów, które włączono do akt sprawy. Pismem sekretarza z dnia 19 stycznia 2006 r. wspomniane uwagi i dokumenty zostały doręczone Radzie, która potwierdziła ich odbiór w dniu 27 stycznia 2006 r.

24 W piśmie złożonym w sekretariacie w dniu 25 stycznia 2006 r. skarżąca przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie sprawozdania z rozprawy, w których w szczególności zaznaczyła, że skargę należało odtąd uważać za dotyczącą również wspólnego stanowiska 2005/936 i decyzji 2005/930. W załączeniu do tego pisma skarżąca przedstawiła dodatkowe nowe dokumenty. Strony poinformowano o tym, że decyzja w sprawie włączenia tych dokumentów do akt sprawy zostanie podjęta w trakcie rozprawy.

25 Na rozprawie w dniu 7 lutego 2006 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przezeń w formie ustnej pytania. W trakcie rozprawy Rada wskazała na nieprawidłowości w przedstawieniu nowych dokumentów złożonych w sekretariacie przez skarżącą w dniach 18 i 25 stycznia 2006 r. (zob. pkt 23 i 24 powyżej). Rada dodała, że nie mogła skutecznie zająć stanowiska w przedmiocie tych dokumentów z powodu spóźnionego powiadomienia o nich. Rada wniosła więc do Sądu o niewłączanie spornych dokumentów do akt sprawy bądź o zarządzenie ponownego otwarcia procedury pisemnej w celu umożliwienia jej przedstawienia uwag na piśmie. Sąd zastrzegł, że rozstrzygnie w przedmiocie tego wniosku oraz w przedmiocie włączenia wspomnianych w pkt 24 powyżej dokumentów do akt sprawy w orzeczeniu kończącym postępowanie.

26 W odpowiedzi na pytanie Sądu skarżąca oświadczyła, że — jak przyznała Rada w swoich uwagach złożonych w sekretariacie w dniu 23 grudnia 2005 r. (zob. pkt 22 powyżej) — należy uznać niniejszą skargę za dotyczącą wspólnego stanowiska 2005/936 i decyzji 2005/930, jak również w razie konieczności jakiegokolwiek innego aktu obowiązującego w dniu ogłoszenia wyroku w sprawie, mającego ten sam przedmiot jak wspomniane wspólne stanowiska i decyzja, oraz wywołującego te same skutki względem skarżącej, w zakresie w jakim akty te jej dotyczą.

W przedmiocie skutków procesowych uchylenia i zastąpienia początkowo zaskarżonych aktów

27 Jak wynika z pkt 17 niniejszego wyroku, akty początkowo zaskarżone w drodze niniejszej skargi, czyli wspólne stanowiska 2002/340 i 2002/462 oraz decyzja 2002/460 (zwana dalej „początkowo zaskarżoną decyzją") zostały kilkakrotnie uchylone i zastąpione od czasu wniesienia skargi przez akty, które utrzymały nazwę skarżącej na spornych listach. W chwili zamknięcia procedury ustnej chodziło tu o wspólne stanowisko 2005/936 oraz decyzję 2005/930.

28 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli w toku postępowania dana decyzja zostaje zastąpiona przez inną decyzję w tym samym przedmiocie, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącemu dostosowanie przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżącego do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymogiem skuteczności postępowania. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonej decyzji lub zastąpienie jej inną decyzją w celu ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze na tę decyzję, wniesionej do sądu wspólnotowego oraz powoływania się w toku postępowania na decyzję zmieniającą lub zastępującą pierwotnie zaskarżoną decyzję w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów na tę późniejszą decyzję lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niej (wyroki Trybunału: z dnia 3 marca 1982 r. w sprawie 14/81 Alpha Steel przeciwko Komisji, Rec. str. 749, pkt 8; z dnia 29 września 1987 r. w sprawach połączonych 351/85 i 360/85 Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke przeciwko Komisji, Rec. str. 3639, pkt 11 oraz z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 103/85 Stahlwerke Peine-Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. str. 4131, pkt 11 i 12; wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-46/98 i T-151/98 CCRE przeciwko Komisji, Rec. str. II-167, pkt 33).

29 W wyrokach z dnia 21 września 2005 r.: w sprawie T-306/01 Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. str. II-3533 (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Yusuf"), pkt 73 oraz w sprawie T-315/01 Kadi przeciwko

Radzie i Komisji, Zb.Orz. str. II-3649 (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Kadi"), pkt 54, Sąd zastosował to orzecznictwo do sytuacji, w której rozporządzenie dotyczące bezpośrednio i indywidualnie osoby fizycznej zostaje zastąpione w trakcie postępowania przez rozporządzenie mające ten sam przedmiot.

30 W niniejszym przypadku należy więc, zgodnie z tym orzecznictwem, przychylić się do wniosku skarżącej i uznać, że celem skargi, w chwili zamknięcia procedury ustnej, jest uzyskanie stwierdzenia nieważności wspólnego stanowiska 2005/936 oraz decyzji 2005/930 w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej, oraz umożliwić stronom ponowne sformułowanie żądań, zarzutów i argumentów w świetle tych nowych okoliczności, co w tym przypadku oznacza przedstawienie przez strony uzupełniających żądań, zarzutów i argumentów.

31 W tych okolicznościach należy, po pierwsze, zezwolić na włączenie do akt sprawy dokumentów załączonych do uwag skarżącej do sprawozdania z rozprawy, złożonych w sekretariacie w dniu 25 stycznia 2006 r. (zob. pkt 24 powyżej) oraz po drugie, oddalić wniosek Rady o niewłączanie do akt sprawy ani spornych dokumentów, ani dokumentów załączonych do uwag skarżącej przedstawionych w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, złożonych w sekretariacie w dniu 18 stycznia 2006 r. (zob. pkt 23 i 25 powyżej). Przedstawienie nowych materiałów i dokumentów oraz nowych środków dowodowych należy uznać za przejaw prawa stron do ponownego sformułowania żądań, zarzutów i argumentów w świetle nowych okoliczności, o których mowa w powyższych punktach. Kwestia, czy spóźnione włączenie spornych dokumentów do akt sprawy uzasadnia w niniejszym przypadku otwarcie procedury pisemnej na nowo z tytułu prawa Rady do obrony (zob. pkt 25 powyżej), rozstrzygnięta jest w pkt 182 niniejszego wyroku.

32 W pozostałym zakresie Sąd uważa, że dopuszczalne jest wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności wyłącznie aktu obowiązującego i niekorzystnego. O ile zatem — jak stwierdzono w pkt 30 powyżej — można zezwolić skarżącej na ponowne sformułowanie jej żądań w taki sposób, by dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów, które w trakcie postępowania zastąpiły początkowo zaskarżone

akty, rozwiązanie to nie może dopuszczać abstrakcyjnej kontroli legalności aktów niepewnych, które jeszcze nie zostały wydane (zob. postanowienie Sądu z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-22/96 Langdon przeciwko Komisji, Rec. str. II-1009, pkt 16 wraz z cytowanym orzecznictwem).

33 Z powyższego wynika, że nie można zezwolić skarżącej na ponowne sformułowanie jej żądań w taki sposób, by dotyczyły one nie tylko wspólnego stanowiska 2005/936 i decyzji 2005/930, lecz również w razie potrzeby wszystkich aktów obowiązujących w dniu ogłoszenia wyroku w sprawie, mających ten sam przedmiot jak wspomniane akty oraz wywołujących te same skutki względem skarżącej, w zakresie w jakim akty te jej dotyczą (zob. pkt 26 powyżej).

34 W celu rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszej skargi kontrola sprawowana przez Sąd będzie zatem dotyczyła jedynie aktów już wydanych, ciągle obowiązujących i zaskarżonych w dniu zamknięcia procedury ustnej, czyli wspólnego stanowiska 2005/936 (zwanego dalej „zaskarżonym wspólnym stanowiskiem") i decyzji 2005/930 (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami"), i to przy założeniu, że wspomniane akty zostałyby uchylone i zastąpione przez inne akty w dniu ogłoszeniu niniejszego wyroku.

35 W takim bowiem przypadku skarżąca, po pierwsze, zachowałaby interes w uzyskaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów, ponieważ uchylenie aktu instytucji nie stanowi przyznania jego niezgodności z prawem i wywołuje skutki ex nunc, w przeciwieństwie do wyroku stwierdzającego nieważność, na podstawie którego akt nieważny jest eliminowany z mocą wsteczną z porządku prawnego i uznawany za nieistniejący. Po drugie, jak Rada przyznała w trakcie rozprawy, w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów, instytucja ta byłaby zobowiązana do podjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku, zgodnie z art. 233 WE, co mogłoby prowadzić do zmiany lub wycofania, w razie konieczności, ewentualnych aktów uchylających i zastępujących akty zaskarżone po zamknięciu procedury ustnej (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych T-481/93 i T-484/93 Exporteurs in Levende Varkens i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2941, pkt 46–48).

W przedmiocie żądania drugiego

36 W drodze żądania drugiego, ponownie sformułowanego w trakcie rozprawy, skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie, że zaskarżone akty nie znajdują zastosowania względem niej w konsekwencji częściowego stwierdzenia nieważności, jakiego dotyczy pierwsze żądanie.

37 Należy stwierdzić, że drugie żądanie w powyższym brzmieniu nie ma odrębnego zakresu w porównaniu z żądaniem pierwszym. Przez wzgląd na to należy je uznać za bezprzedmiotowe.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonego wspólnego stanowiska

Argumenty uczestników

38 Skarżąca twierdzi, że niniejsza skarga jest dopuszczalna, ponieważ zarówno zaskarżone wspólne stanowisko, jak i zaskarżona decyzja dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz są względem niej aktami niekorzystnymi. Skarżąca podnosi w szczególności, że Sąd jest właściwy do zbadania zgodności z prawem spornego wspólnego stanowiska, pod rygorem odmowy ochrony prawnej.

39 Zdaniem skarżącej, zasady państwa prawa, potwierdzone w art. 6 ust. 2 UE dotyczą bowiem wszystkich aktów Unii, w tym także aktów wydanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) czy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (powszechnie określanymi sprawami z zakresu „wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych" — WSiSW). W związku z tym, że prawo do

sądu jest jednym z elementów państwa prawa, co zresztą wynika z art. 35 UE i 46 UE oraz orzecznictwa Trybunału (wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 18 oraz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677, pkt 38 i 39), żaden z tych aktów nie powinien być wyłączony z kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał i Sąd. Odmienna decyzja doprowadziłaby zdaniem skarżącej do utworzenia luki prawnej.

40 Skarżąca dodaje, że w każdym razie należy uznać za niezgodny z prawem zarówno proces legislacyjny przeprowadzony w tym przypadku przez Radę, jak i oparcie zaskarżonego wspólnego stanowiska na podstawie prawnej w postaci postanowień dotyczących WPZiB. Skarżąca podnosi, że mając na uwadze w szczególności pierwszeństwo prawa wspólnotowego stwierdzone w art. 47 UE, Sąd jest właściwy do wyciągnięcia konsekwencji w odniesieniu do bezprawnego aktu wydanego w ramach WPZiB lub WSiSW. W tym względzie skarżąca wskazuje na wyrok Trybunału z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2763.

41 Zdaniem skarżącej, wspomniany proces legislacyjny cechuje bowiem stała wola Rady, powołującej się na uregulowanie międzynarodowe, uchylenia się od wymogu ochrony praw podstawowych i kontroli demokratycznej, legislacyjnej lub sądowej aktów wydawanych przez nią z naruszeniem zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Skarżąca dodaje, że podmioty odpowiedzialne za faktyczne wykonanie tych aktów Unii podlegają obowiązkowo kontroli sądowej z punktu widzenia praw podstawowych.

42 Skarżąca stwierdza, że ta wola została zresztą poddana krytyce ze strony Parlamentu Europejskiego podczas konsultacji w sprawie projektu rozporządzenia nr 2580/2001. Przejawem tej woli jest zdaniem skarżącej okoliczność, że Rada przyznała sobie samej uprawnienia do wykonania rozporządzenia nr 2580/2001 w drodze decyzji, które zresztą wydawały się nieuzasadnione.

43 Rada i Zjednoczone Królestwo, nie podważając tego, że zaskarżone akty dotyczą skarżącej bezpośrednio i indywidualnie, stwierdzają, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy ona zaskarżonego wspólnego stanowiska.

44 Rada i Zjednoczone Królestwo utrzymują więc, że niniejsze postępowanie powinno być ograniczone do kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, która wykonuje względem skarżącej środki przewidziane w rozporządzeniu nr 2580/2001.

Ocena Sądu

45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu (postanowienia z dnia 7 czerwca 2004 r.: w sprawie T-338/02 Segi i in. przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. II-1647, wobec którego toczy się postępowanie odwoławcze, pkt 40 i nast., oraz w sprawie T-333/02 Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie, niepublikowane w Zbiorze, wobec którego toczy się postępowanie odwoławcze, pkt 40 i nast., oraz postanowienie z dnia 18 listopada 2005 r. w sprawie T-299/04 Selmani przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. str. II-20, pkt 52–59), skargę należy odrzucić w części jako oczywiście niedopuszczalną i oddalić w części jako oczywiście bezzasadną, ponieważ ma ona na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonego wspólnego stanowiska.

46 Należy wskazać przede wszystkim, że to wspólne stanowisko nie jest aktem Rady wydanym na podstawie traktatu WE i z tego tytułu podlegającym kontroli legalności przewidzianej w art. 230 WE, lecz aktem Rady złożonej z przedstawicieli rządów państw członkowskich, wydanym na podstawie art. 15 UE należącego do tytułu V traktatu UE odnoszącego się do WPZiB, jak również art. 34 UE, należącego do tytułu VI odnoszącego się do WSiSW.

47 Należy stwierdzić, że ani tytuł V traktatu UE odnoszący się do WPZiB, ani tytuł VI traktatu UE odnoszący się do WSiSW nie przewidują żadnej skargi o stwierdzenie nieważności wspólnego stanowiska wnoszonej do sądu wspólnotowego.

48 W ramach traktatu UE w wersji wynikającej z traktatu z Amsterdamu, kompetencje Trybunału Sprawiedliwości są bowiem wyliczone w art. 46 UE.

49 Wymieniony artykuł po pierwsze nie przewiduje właściwości Trybunału w ramach postanowień tytułu V traktatu UE.

50 Po drugie, w odniesieniu do właściwych w tym przypadku postanowień tytułu VI traktatu UE artykuł ten stanowi:

„Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i wykonywania tych kompetencji, stosuje się do następujących postanowień niniejszego Traktatu:

[...]

b) postanowień tytułu VI, na warunkach przewidzianych w artykule 35 [UE];

[...]

d) artykułu 6 ustęp 2 [UE] w odniesieniu do działań instytucji, o ile Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy na mocy traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i na mocy niniejszego Traktatu;

[...]".

51 Zgodnie z właściwymi postanowieniami art. 35 UE:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

[...]

6. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie kontroli legalności decyzji ramowych i decyzji, jeżeli skargę wniosło państwo członkowskie lub Komisja, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy. Skargi przewidziane w niniejszym ustępie powinny być wniesione w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji zaskarżanych decyzji ramowych i decyzji.

[...]".

52 Z art. 35 UE i 46 UE wynika, że w ramach tytułu VI traktatu UE jedyne środki prawne dotyczące oceny ważności i stwierdzenia nieważności dotyczą decyzji ramowych, decyzji i środków wykonawczych do konwencji, przewidzianych odpowiednio w art. 34 ust. 2 lit. b), c) i d) UE z wyłączeniem wspólnych stanowisk przewidzianych w art. 34 ust. 2 lit. a) UE.

53 Należy ponadto stwierdzić, że zapewnienie poszanowania praw podstawowych zgodnie z art. 6 ust. 2 UE nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ art. 46 lit. d) UE nie przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości żadnej dodatkowej kompetencji (wymienione w pkt 45 powyżej postanowienie w sprawie Segi i in. przeciwko Radzie, pkt 37).

54 Co się tyczy podniesionego przez skarżącą braku skutecznego środka zaskarżenia, należy stwierdzić, że w systemie prawnym opartym na zasadzie kompetencji powierzonych, wynikającym z art. 5 WE ten brak nie stanowi sam w sobie podstawy do uznania istnienia konkretnej kompetencji wspólnotowej w odniesieniu do aktu wydanego w ramach pokrewnego, lecz jednak odrębnego systemu prawnego, czyli systemu opartego na tytułach V i VI traktatu UE (zob. wymienione w pkt 45 powyżej postanowienie w sprawie Segi i in. przeciwko Radzie, pkt 38). W tym względzie skarżąca nie może wskazywać na wymieniony w pkt 39 powyżej wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie. W wyroku tym (pkt 40) Trybunał oparł swoje rozważania na okoliczności, że w traktacie WE ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur mający na celu zapewnienie kontroli legalności aktów wydawanych przez instytucje. Powyżej przedstawiono, że w traktacie UE w odniesieniu do aktów wydawanych na podstawie jego tytułów V i VI ustanowiono ograniczoną kontrolę sądową, ponieważ niektóre dziedziny zostały z niej wyłączone, a niektóre środki prawne nie zostały przewidziane.

55 W tym względzie należy jednak podkreślić, i to bez rozstrzygania kwestii możliwości kwestionowania legalności wspólnego stanowiska przed sądami w państwach członkowskich, że aby zaskarżone wspólne stanowisko było skuteczne, wymaga ono wydania wspólnotowych lub krajowych aktów wykonawczych. Nie zostało jednak stwierdzone, że wspomniane akty wykonawcze jako takie nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności do sądu wspólnotowego lub krajowego. Nie ustalono więc, że skarżąca nie dysponuje skutecznym środkiem zaskarżenia, chociażby pośrednim, w odniesieniu do aktów wydanych na podstawie zaskarżonego wspólnego stanowiska, które w sposób bezpośredni są dla niej niekorzystne. W niniejszym przypadku skarżąca zresztą rzeczywiście skorzystała z tego prawa do środka zaskarżenia w odniesieniu do zaskarżonej decyzji.

56 W tych okolicznościach Sąd jest właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności wspólnego stanowiska wydanego na podstawie art. 15 UE i 34 UE tylko i wyłącznie wtedy, gdy skarżąca na poparcie tej skargi wskaże na naruszenie kompetencji Wspólnoty (wymienione w pkt 45 powyżej postanowienie w sprawie Selmani przeciwko Radzie i Komisji pkt 56). Sądy wspólnotowe są bowiem właściwe w zakresie oceny treści aktu przyjętego w ramach traktatu UE w celu ustalenia, czy akt ten nie narusza kompetencji Wspólnoty i stwierdzenia jego nieważności, w przypadku gdy powinien był on zostać oparty na traktacie WE (zob. podobnie wymieniony w pkt 40 powyżej wyrok Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 16 i 17 oraz wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-7879, pkt 39; wymienione w pkt 45 powyżej postanowienia w sprawach Segi i in. przeciwko Radzie oraz Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie, pkt 41; zob. analogicznie także wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. str. I-81, pkt 25).

57 W związku z tym, że w niniejszym przypadku skarżąca wskazuje na nadużycie procedury przez Radę działającą w ramach Unii z naruszeniem kompetencji Wspólnoty, i to w celu pozbawienia skarżącej wszelkiej ochrony sądowej, niniejsza skarga wchodzi więc w zakres kompetencji sądów wspólnotowych.

58 W tym względzie należy jednak stwierdzić, że Rada, działająca w ramach Unii, nie naruszyła kompetencji Wspólnoty, lecz wprost przeciwnie — oparła się na nich w celu zapewnienia wykonania zaskarżonego wspólnego stanowiska. W związku z tym, że po pierwsze Rada oparła się na właściwych kompetencjach wspólnotowych, w szczególności zawartych w art. 60 WE i 301 WE, nie można zarzucić jej ich naruszenia. W tym względzie skarżąca nie wskazała jakiejkolwiek właściwej podstawy prawnej innej niż wykorzystana w rzeczywistości w niniejszej sprawie, która mogłaby zostać naruszona na podstawie art. 47 UE. Po drugie, wspomniane postanowienia same przewidują, że aby były stosowane, konieczne jest uprzednie przyjęcie wspólnego stanowiska lub wspólnego działania. Z powyższego wynika, że uprzednie wydanie wspólnego stanowiska przed wykonaniem kompetencji wspólnotowych wykorzystanych w tym przypadku świadczy o przestrzeganiu wspomnianych kompetencji, nie zaś o ich naruszeniu. Ponadto, chociaż zastosowanie wspólnego stanowiska na podstawie traktatu UE oznacza, że zainteresowane

podmioty zostają pozbawione bezpośredniego środka zaskarżenia do sądu wspólnotowego, czyli możliwości bezpośredniego kwestionowania legalności zaskarżonego wspólnego stanowiska, nie stanowi to samo w sobie naruszenia kompetencji Wspólnoty. W odniesieniu do rezolucji Parlamentu z dnia 7 lutego 2002 r., w której Parlament wyraża ubolewanie, że dla celów utworzenia listy osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych wybrano podstawę prawną mieszczącą się w ramach traktatu WE, należy stwierdzić, że krytyka ta jest skierowana przeciwko decyzji politycznej i jako taka nie podważa legalności wybranej podstawy prawnej lub naruszenia kompetencji Wspólnoty (ww. w pkt 45 postanowienie w sprawie Segi i in. przeciwko Radzie, pkt 46).

59 Sąd, orzekając w ramach ograniczonej kontroli legalności wynikającej z jego właściwości na podstawie traktatu UE, może więc stwierdzić jedynie, że zaskarżone wspólne stanowisko nie narusza kompetencji Wspólnoty.

60 Z powyższego wynika, że w ograniczonym zakresie, w jakim Sąd ma właściwość do orzekania w przedmiocie niniejszej skargi na zaskarżone wspólne stanowisko, Sąd powinien ją oddalić jako oczywiście bezzasadną.

W przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji

61 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji skarżąca powołuje trzy zarzuty. Zarzut pierwszy złożony jest z pięciu części, opartych odpowiednio na naruszeniu prawa do obrony, naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, naruszeniu prawa do skutecznej ochrony sądowej, naruszeniu

domniemania niewinności oraz na oczywistym błędzie w ocenie. Zarzut drugi oparty jest na naruszeniu prawa do przeciwstawienia się tyranii i uciskowi. Zarzut trzeci oparty jest na naruszeniu zasady niedyskryminacji.

62 W pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut pierwszy.

Argumenty uczestników

63 W ramach pierwszego zarzutu skarżąca nie podważa samej legalności ani słuszności środków tego rodzaju jak zamrożenie funduszy, przewidzianych w zaskarżonych aktach w odniesieniu do osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terroryzmu w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.

64 W pierwszej części zarzutu pierwszego skarżąca twierdzi natomiast, że zaskarżona decyzja narusza jej prawa podstawowe, a w szczególności jej prawo do obrony, gwarantowane w szczególności w art. 6 ust. 2 UE oraz w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), ponieważ akt ten nakłada na nią sankcje i wyrządza jej znaczną szkodę, a skarżąca nie przedstawiła swojego stanowiska przed jego wydaniem, a nawet po jego wydaniu nie mogła właściwie wyrazić swojego punktu widzenia. Skarżąca ocenia, że w związku z tym, że posiada ona siedzibę, a osoby kierujące organizacją są powszechnie znane, jej przedstawiciele powinni byli zostać wezwani oraz wysłuchani przed wpisaniem skarżącej na sporną listę. W trakcie rozprawy skarżąca zaznaczyła fakt, że nieznana jej była nawet nazwa władzy krajowej, która miała wydać decyzję jej dotyczącą na podstawie art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, oraz okoliczności dowodowe i informacje, na podstawie których decyzja ta została wydana. Zdaniem skarżącej, włączenie jej na listę zostało dokonane „najwyraźniej wyłącznie na podstawie dokumentów przedstawionych przez władze w Teheranie".

65 W drugiej i trzeciej części zarzutu pierwszego skarżąca twierdzi ponadto, że wpisanie jej na listę bez uprzedniego przesłuchania oraz bez wskazania jej okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ten wpis pod względem prawnym narusza także obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 253 WE oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej (wyrok Trybunału z dnia 8 lutego 1968 r. w sprawie 3/67 Mandelli przeciwko Komisji, Rec. str. 35 oraz wymieniony w pkt 39 powyżej wyrok w sprawie Johnston).

66 W czwartej części wspomnianego zarzutu skarżąca utrzymuje dodatkowo, że wpisanie jej na listę narusza także zasadę domniemania niewinności znajdującą się pod ochroną art. 48 ust. 1 Karty praw podstawowych i w tym względzie wskazuje także na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 lutego 1995 r. w sprawie Allenet de Ribemont (seria A, nr 308).

67 W piątej części zarzutu pierwszego skarżąca stwierdza wreszcie, że wpisanie jej na sporną listę wynika z oczywistego błędu w ocenie. Skarżąca uważa bowiem, że w żaden sposób nieuzasadnione jest określanie jej mianem organizacji terrorystycznej.

68 Rada oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, że zaskarżona decyzja nie powoduje zarzucanego naruszenia praw podstawowych.

69 W odniesieniu w szczególności do prawa do przedstawienia stanowiska Rada podnosi, że skarżąca sama stwierdziła, iż skierowała pismo do urzędującego przewodniczącego Rady przed wydaniem początkowo zaskarżonej decyzji w celu przedstawienia swojej sprawy. Rada utrzymuje zatem, że wysłuchała skarżącą przed dokonaniem zamrożenia jej funduszy. Rada wskazuje w tym względzie na postanowienie prezesa drugiej izby Sądu z dnia 2 sierpnia 2000 r. w sprawie T-189/00 R „Invest" Import und Export i Invest commerce przeciwko Komisji, Rec.

str. II-2993, pkt 41, z której pośrednio ma wynikać, że wcześniejsze kontakty z władzami, przedstawienie w sposób szczegółowy swojego stanowiska oraz wiedza o zamierzanym wpisaniu jej na czarną listę stanowią zbiór okoliczności, które czynią zadość prawu do przedstawienia stanowiska.

70 Rada dodaje, że skarżąca nie nawiązała ponownego kontaktu z nią po wydaniu początkowo zaskarżonej decyzji, aby doprowadzić do ponownego rozważenia jej przypadku w celu ewentualnego skreślenia ze spornej listy.

71 Rada stwierdza, że w każdym razie ani z EKPC, ani z Karty praw podstawowych, która zresztą nie jest dokumentem wiążącym, ani też z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich nie wynika, że poszanowanie prawa do obrony pociąga za sobą bezwzględne prawo do przedstawienia stanowiska przed przyjęciem środka w postaci sankcji cywilnej lub administracyjnej takiego jak zaskarżony środek.

72 Rada i Zjednoczone Królestwo zwracają uwagę na to, że wyjątki od ogólnego prawa do przedstawienia stanowiska w ramach postępowania administracyjnego zdają się być dopuszczalne, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich, ze względów interesu publicznego, porządku publicznego lub utrzymania stosunków międzynarodowych lub gdy przyznanie tego prawa narażałoby lub mogło narazić na niepowodzenie cel decyzji, jaka ma być wydana. Rada wymienia przykładowo prawo niemieckie, francuskie, włoskie, angielskie, duńskie, szwedzkie, irlandzkie i belgijskie.

73 Rząd Zjednoczonego Królestwa przedstawia natomiast szczególną procedurę znajdującą zastosowanie przed POAC w ramach skargi na decyzję Home Secretary w sprawie zakazania na podstawie Terrorism Act 2000 działalności organizacji, w odniesieniu do której istnieje przypuszczenie uczestniczenia w aktach terrorystycznych. Zjednoczone Królestwo podkreśla, że procedura ta charakteryzuje się w szczególności wyznaczeniem specjalnego adwokata reprezentującego stronę skarżącą przed POAC, która obraduje przy drzwiach zamkniętych, oraz możliwością

uwzględnienia przez POAC okoliczności dowodowych nieujawnionych tej stronie lub jej pełnomocnikowi na podstawie przepisów prawa lub ze względów leżących w interesie publicznym. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa w niniejszym przypadku wobec skarżącej wydano decyzję zakazującą działalności (zob. pkt 2 powyżej), od której wniosła ona jednocześnie dwa środki prawne, a mianowicie odwołanie do POAC oraz skargę do High Court. Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2002 r. High Court odrzucił skargę (zob. pkt 12 powyżej), a w wyroku z dnia 15 listopada 2002 r. POAC oddalił odwołanie (zob. pkt 16 powyżej).

74 Rada i Zjednoczone Królestwo są ponadto zdania, że prawo wspólnotowe nie przyznaje skarżącej prawa do przedstawienia stanowiska przed wpisaniem jej na sporną listę.

75 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa niniejsza sprawa różni się od tej leżącej u podstaw wyroku Trybunału z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-135/92 Fiskano przeciwko Komisji, Rec. str. I-2885, na który powołała się skarżąca, ponieważ wpisanie skarżącej na sporną listę nie stanowi zastosowania względem niej procedury dotyczącej wcześniej istniejącego prawa, lecz wiąże się z przyjęciem środka o charakterze ustawowym lub administracyjnym przez instytucje wspólnotowe. Podmiot, którego taki środek dotyczy, nie jest stroną pozwaną w postępowaniu, a więc kwestia prawa do obrony po prostu nie pojawia się. Prawa takiego podmiotu są gwarantowane możliwością wystąpienia do sądu, w tym przypadku do Sądu [Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich] na podstawie art. 230 WE, w celu zbadania, czy sporne uregulowania zostały wydane zgodnie z prawem lub czy skarżąca rzeczywiście im podlega.

76 Rada wskazuje ponadto na podobne wyroki Trybunału: z dnia 23 września 1986 r. w sprawie 5/85 AKZO Chemie przeciwko Komisji, Rec. str. 2585, pkt 20 i 24 oraz z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie C-54/99 Église de scientologie, Rec. str. I-1335, pkt 20. Rada wyraża zresztą wątpliwość, że reguły orzecznictwa utrwalone w sprawach konkurencji lub ochrony handlu mogą znaleźć bez zastrzeżeń zastosowanie w niniejszej sprawie. Zdaniem Rady najwłaściwszym orzecznictwem w tym przypadku jest orzecznictwo, w którym przyznano, że w przypadku podmiotu objętego sankcją wspólnotową nałożoną z inicjatywy władzy krajowej prawo do

przedstawienia stanowiska powinno być faktycznie zapewnione w pierwszej kolejności w ramach stosunków między zainteresowanym i administracją krajową (ww. w pkt 69 postanowienie w sprawie „Invest" Import und Export i Invest commerce przeciwko Komisji, pkt 40).

77 W odniesieniu do art. 6 EKPC Rada podkreśla, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie wskazuje na to, że gwarancje przewidziane w tym przepisie należało zastosować w trakcie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji. Zamrożenie aktywów skarżącej nie stanowiło, w opinii Rady, sankcji karnej i nie może być ono z nią zrównane na podstawie kryteriów wagi naruszenia przyjętych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (wyroki ETPC: z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i in., seria A, nr 22, z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell, seria A, nr 80 oraz z dnia 23 października 1984 r. w sprawie Öztürk, seria A, nr 85). Rada dodaje, że wspomniany Trybunał orzekł też, że art. 6 ust. 1 EKPC nie znajduje zastosowania w odniesieniu do administracyjnych etapów dochodzenia toczącego się przed władzami administracyjnymi. Gwarancją słusznego procesu objęty ma być jedynie sposób, w jaki informacje zebrane na etapie dochodzenia administracyjnego są wykorzystywane na etapie postępowania sądowego (wyrok ETPC z dnia 21 września 1994 r. w sprawie Fayed, seria A, nr 294-B).

78 Zjednoczone Królestwo kwestionuje również stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy wydania przepisów ustawowych lub wykonawczych. Jego zdaniem przepis ten stosuje się wyłącznie do sporów dotyczących praw i obowiązków cywilnych, a przewidziane w nim gwarancje znajdują zastosowanie jedynie wtedy, gdy mamy do czynienia ze sporem wymagającym wydania decyzji. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że przepis ten nie przyznaje jednostkom prawa do przedstawienia stanowiska przed przyjęciem uregulowań mających wpływ na ich prawo własności. W takim przypadku jednostki miałyby być uprawnione jedynie do kwestionowania a posteriori legalności tych uregulowań lub też legalności zastosowania ich w danym przypadku (wyroki ETPC: z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lithgow i in., seria A, nr 102 oraz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i in., seria A, nr 98).

79 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, w niniejszym przypadku ani wpisanie skarżącej na sporną listę, ani zamrożenie jej funduszy nie wchodziły więc w zakres art. 6 ust. 1

EKPC. W konsekwencji skarżąca nie miała prawa do przedstawienia swoich argumentów przed przyjęciem tych środków. Jednakże w ramach tego samego przepisu skarżącej przysługiwało prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu podważenia zgodności spornych uregulowań z prawem. Zjednoczone Królestwo dodaje, że skarżąca skorzystała zresztą z tego prawa poprzez wniesienie niniejszej skargi.

80 W każdym razie środki będące przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie, podyktowane pilnym charakterem, nie były nieproporcjonalne w stosunku do postawionego celu i nie wprowadziły niesłusznej dysproporcji między wymogami interesu ogólnego a wymogami związanymi z ochroną praw podstawowych, mając na uwadze, że prawo do obrony może zostać wykonane po przyjęciu tych środków.

81 W tym względzie Rada i Zjednoczone Królestwo podkreślają, że zawiadomienie lub przesłuchanie skarżącej przed zamrożeniem jej funduszy naraziłoby na niepowodzenie realizację ważnego celu leżącego w ogólnym interesie i postawionego w rozporządzeniu nr 2580/2001, którym jest uniemożliwienie tego, by fundusze mogły służyć działalności terrorystycznej. Zdaniem tych stron, skarżąca mogła bowiem wykorzystać termin, jaki byłby jej wyznaczony w celu złożenia uwag, na przeniesienie swoich funduszy poza terytorium Unii.

82 Zjednoczone Królestwo dodaje, że prawdopodobnie istnieją nadrzędne względy związane z bezpieczeństwem państwa, by nie ujawniać zainteresowanemu informacji i dowodów, na podstawie których właściwa władza może wydać decyzję stwierdzającą, że dany podmiot uczestniczy w działalności terrorystycznej.

83 W odniesieniu do zarzucanego naruszenia obowiązku uzasadnienia Rada podnosi, że zaskarżona decyzja, chociaż nieuzasadniona w sposób szczegółowy, ogranicza się do uaktualnienia listy przewidzianej w rozporządzeniu nr 2580/2001, którego art. 2 ust. 3 wylicza kryteria, na podstawie których osoby, grupy i podmioty wpisywane zostają na sporną listę. Wspomniane rozporządzenie, zaskarżone wspólne stano-

wisko oraz zaskarżona decyzja, uwzględniane całościowo w kontekście znanym skarżącej, spełniały więc wymóg uzasadnienia określony w orzecznictwie, biorąc pod uwagę, że rzeczywiste warunki walki z terroryzmem nie są takie same jak warunki istniejące w innych dziedzinach, jak przykładowo w dziedzinie konkurencji (wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie 350/88 Delacre i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-395, pkt 15, zob. też w kontekście zamrożenia funduszy ww. w pkt 69 postanowienie w sprawie „Invest" Import und Export i Invest commerce przeciwko Komisji, pkt 43).

84 Rada uważa ponadto, że zaskarżona decyzja w żaden sposób nie narusza zasady domniemania niewinności.

85 W odniesieniu do zarzucanego oczywistego błędu w ocenie Rada i Zjednoczone Królestwo uważają, że skarżąca nie ma podstaw do stwierdzenia, że nie jest organizacją o charakterze terrorystycznym, a więc nie podlega art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001.

86 Rada i Zjednoczone Królestwo przypominają, że na podstawie art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 sporna 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, które zostały zidentyfikowane jako uczestniczące w działalności terrorystycznej. Zdaniem Rady i Zjednoczonego Królestwa skarżąca nie utrzymuje, iż nie została wpisana na sporną listę na podstawie takiej decyzji, a żadne inne okoliczności na to nie wskazują.

87 Rada przyznaje, że zgodnie z tym samym przepisem ma ona za zadanie badać przestrzeganie przez władze krajowe kryteriów postawionych przez Unię. Jednakże weryfikacja ta nie dotyczy, zdaniem Rady, faktów tego rodzaju jak te stwierdzone przez skarżącą ani informacji pochodzących nieraz z chronionych źródeł, ani też działań służb specjalnych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę rolę odgrywaną

w procedurze przez właściwe władze krajowe, Rada i Zjednoczone Królestwo oceniają, że kwestionowanie samych faktów, na podstawie których wspomniane władze zaproponowały wpisanie danego podmiotu na listę lub wniosek o rewizję ich decyzji, mogą być skutecznie przeprowadzone jedynie na poziomie krajowym. W tym względzie Zjednoczone Królestwo zaznacza, że art. 7 rozporządzenia nr 2580/2001 upoważnia Komisję do zmiany załącznika do tego rozporządzenia na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

88 Tymczasem Home Secretary, czyli władza właściwa w tym zakresie w Zjednoczonym Królestwie, odrzucił wniosek skarżącej mający na celu uzyskanie skreślenia z listy organizacji zakazanych w rozumieniu Terrorism Act 2000. Biorąc pod uwagę oświadczenia skarżącej, zgodnie z którymi, po pierwsze, brała ona udział w słusznej walce z systemem ucisku, a po drugie, jej akty zbrojnego oporu koncentrowały się na wojskowych obiektach w Iranie, Home Secretary stwierdził, że nie można było przyznać „prawa do przeprowadzania aktów terrorystycznych niezależnie od ich motywacji". Środki zaskarżenia podjęte przez skarżącą w odniesieniu do tej decyzji zostały oddalone (zob. pkt 73 powyżej).

Ocena Sądu

89 W pierwszej kolejności należy łącznie zbadać zarzuty oparte na naruszeniu prawa do obrony, obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej, które są ściśle powiązane. Z jednej strony ochrona prawa do obrony przyczynia się bowiem do zapewnienia prawidłowego wykonywania prawa do skutecznej ochrony sądowej. Z drugiej strony, istnieje ścisły związek między prawem do skutecznej ochrony sądowej i obowiązkiem uzasadnienia. W utrwalonym orzecznictwie podkreśla się, że ciążący na instytucjach wspólnotowych na podstawie art. 253 WE obowiązek uzasadniania swoich aktów nie jest wyłącznie wyrazem troski o względy formalne, lecz ma na celu umożliwienie sądom wspólnotowym dokonania kontroli legalności, a zainteresowanym poznania podstaw podjętej decyzji, tak by mogli bronić swych praw i zbadać, czy akt jest uzasadniony (wyroki Trybunału: z dnia 4 lipca 1963 r. w sprawie 24/62 Niemcy przeciwko Komisji, Rec.

str. 131, 143 oraz z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-3657, pkt 22; wyrok Sądu z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych T-346/02 i T-347/02 Cableuropa i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-4251, pkt 225). Tak więc zainteresowani mogą rzeczywiście skorzystać ze środka zaskarżenia jedynie wtedy, gdy dokładnie znają treść i podstawy spornego aktu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie C-309/95 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-655, pkt 18 oraz wyrok Sądu z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie T-89/96 British Steel przeciwko Komisji, Rec. str. II-2089, pkt 33).

90 Biorąc pod uwagę argumenty przedstawione tytułem żądania głównego przez Radę i Zjednoczone Królestwo, Sąd zbada w pierwszej kolejności, czy prawa i gwarancje, których naruszenie zarzuca skarżąca, co do zasady znajdują zastosowanie w kontekście, w jakim została wydana decyzja o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001. W następnej kolejności Sąd określi przedmiot i sprecyzuje ograniczenia wspomnianych praw i gwarancji w tymże kontekście. Następnie Sąd rozstrzygnie w kwestii zarzucanego naruszenia spornych praw i gwarancji w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy.

Stosowanie gwarancji poszanowania prawa do obrony, obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w kontekście wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001

— Prawo do obrony

91 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony w stosunku do każdego postępowania wszczętego w stosunku do danej osoby i mogącego zakończyć się wydaniem aktu dla niej niekorzystnego stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, która winna być przestrzegana nawet wtedy, gdy brak jest

jakichkolwiek uregulowań dotyczących danego postępowania. Zasada ta wprowadza wymóg, aby każdej osobie, przeciwko której mogą zostać skierowane sankcje, umożliwić przedstawienie w skuteczny sposób jej stanowiska w przedmiocie zarzucanych jej okoliczności uzasadniających zastosowanie sankcji (zob. ww. w pkt 75 wyrok Trybunału w sprawie Fiskano przeciwko Komisji, pkt 39 i 40 wraz z cytowanym orzecznictwem).

92 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja, w której nałożono na skarżącą indywidualny środek w postaci sankcji ekonomicznej i finansowej (zamrożenie funduszy) niezaprzeczalnie jest aktem dla niej niekorzystnym (zob. także pkt 98 poniżej). Wspomniane orzecznictwo to jest zatem właściwe w tej sprawie.

93 Z orzecznictwa tego wynika, że z zastrzeżeniem wyjątków (zob. pkt 127 i nast. poniżej) gwarancja poszanowania prawa do obrony obejmuje w zasadzie dwa główne aspekty. Po pierwsze, zainteresowanemu należy podać do wiadomości dowody obciążające uzasadniające zastosowanie zamierzonej sankcji administracyjnej (dalej: „podanie do wiadomości dowodów obciążających". Po drugie, zainteresowanemu należy umożliwić przedstawienie w skuteczny sposób jego stanowiska w przedmiocie tych okoliczności (dalej: „przesłuchanie").

94 Pojmowaną w ten sposób gwarancję przestrzegania prawa do obrony w ramach samego postępowania administracyjnego należy odróżnić od tej związanej z prawem do skutecznego sądowego środka zaskarżenia aktu niekorzystnego, który mógł być wydany na zakończenie tego postępowania (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie T-372/00 Campolargo przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-49 i II-223, pkt 36). Argumenty Rady i Zjednoczonego Królestwa związane z art. 6 EKPC (zob. pkt 77–79 powyżej) nie mają więc znaczenia w ramach niniejszego zarzutu.

95 Ponadto nie można odmówić zainteresowanym gwarancji poszanowania prawa do obrony sensu stricto, w kontekście wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 z tego wyłącznie powodu, wskazanego

przez Radę oraz Zjednoczone Królestwo (zob. pkt 78 i 79 powyżej), że ani EKPC, ani zasady ogólne prawa wspólnotowego nie przyznają jednostkom jakiegokolwiek prawa do przedstawienia stanowiska przed przyjęciem aktu o charakterze ustawowym (zob. podobnie i analogicznie wymieniony w pkt 29 powyżej wyrok w sprawie Yusuf, pkt 322).

96 Orzecznictwa dotyczącego prawa do przedstawienia stanowiska oczywiście nie można rozszerzyć na wspólnotowy proces legislacyjny zmierzający do przyjęcia przepisów prawnych, z których wynika kierunek polityki gospodarczej i które mają zastosowanie do ogółu podmiotów gospodarczych, których to dotyczy (wyrok Sądu z dnia 11 grudnia 1996 r. w sprawie T-521/93 Atlanta i in. przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. str. II-1707, pkt 70, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym w wyroku Trybunału z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. str. I-6983, pkt 34–38).

97 Ne ulega również wątpliwości, że zaskarżona decyzja, która utrzymuje skarżącą na spornej liście, po umieszczeniu jej na tej liście w drodze początkowo zaskarżonej decyzji, ma ten sam zasięg ogólny co rozporządzenie nr 2580/2001 i jak ono jest bezpośrednio stosowana we wszystkich państwach członkowskich. Decyzja ta, mimo swojej nazwy, ma cechy wspólne z rozporządzeniem w rozumieniu art. 249 WE (zob. analogicznie postanowienie Sądu z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie T-45/02 DOW AgroSciences przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. II-1973, pkt 31–33 wraz z cytowanym orzecznictwem oraz ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Yusuf, pkt 184–188).

98 Jednakże decyzja ta nie ma charakteru wyłącznie normatywnego. Wywierając skutki erga omnes, dotyczy ona bezpośrednio i indywidualnie skarżącej, w odniesieniu do której stanowi w szczególności, że ma ona zostać wpisana na listę osób, grup i podmiotów, których fundusze ulegają zamrożeniu na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001. W odniesieniu do aktu nakładającego indywidualny środek w postaci sankcji ekonomicznej i finansowej (zob. pkt 92 powyżej), orzecznictwo powołane w pkt 96 niniejszego wyroku nie jest więc stosowne (zob. analogicznie ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Yusuf, pkt 324).

99 Należy ponadto podkreślić okoliczności odróżniające niniejszą sprawę od zakończonych wyrokami spraw Yusuf i Kadi, pkt 29 powyżej, w których orzeczono, że instytucje wspólnotowe nie miały obowiązku przesłuchania zainteresowanych w ramach wydania i wprowadzenia w życie podobnego środka w postaci zamrożenia funduszy osób i podmiotów związanych z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami.

100 We wspomnianych sprawach takie rozwiązanie było uzasadnione okolicznością, że instytucje wspólnotowe ograniczyły się do dokonania transpozycji do wspólnotowego porządku prawnego, zgodnie z ciążącym na nich w tym względzie obowiązkiem, rezolucji Rady Bezpieczeństwa i decyzji komitetu ds. sankcji, które wprowadzały zamrożenie funduszy zainteresowanych, imiennie wskazanych, i które w żaden sposób nie uprawniały instytucji na etapie ich wykonywania do wprowadzenia jakiejkolwiek wspólnotowej procedury rozpatrywania bądź ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji. Sąd wyciągnął z tego wniosek, że zasada prawa wspólnotowego dotycząca prawa do przedstawienia stanowiska nie znajdowała zastosowania w okolicznościach, w których przesłuchanie zainteresowanych nie mogło w żaden sposób doprowadzić do zmiany stanowiska po stronie instytucji (ww. w pkt 29 wyroki: w sprawie Yusuf, pkt 328 oraz w sprawie Kadi, pkt 258).

101 W niniejszej sprawie natomiast, chociaż rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) w pkt 1 lit. c) stanowi w szczególności, że wszystkie państwa powinny niezwłocznie dokonać zamrożenia funduszy oraz innych aktywów finansowych i zasobów gospodarczych osób, które dokonują lub usiłują dokonywać aktów terrorystycznych, lub biorą w nich udział, lub ułatwiają dokonanie takich aktów, jak również funduszy oraz innych aktywów finansowych i zasobów gospodarczych podmiotów należących do tych osób lub przez nie kontrolowanych, oraz osób i podmiotów działających w imieniu lub na polecenie tych osób bądź podmiotów, to jednak osoby, grupy i podmioty, które mają być przedmiotem tych środków, nie są w żaden sposób indywidualnie określone. Rada Bezpieczeństwa nie ustanowiła zresztą precyzyjnych norm prawnych dotyczących procedury zamrożenia funduszy ani też gwarancji i środków sądowych zapewniających osobom i podmiotom, których ona dotyczy, rzeczywistej możliwości kwestionowania środków przyjętych wobec nich przez państwa.

102 W ramach rezolucji 1373 (2001) na państwach członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i w danym przypadku na Wspólnocie, za pośrednictwem której jej państwa członkowskie postanowiły działać, ciąży obowiązek konkretnego wskazania osób, grup i podmiotów, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie tej rezolucji, zgodnie z przepisami ich własnego porządku prawnego.

103 W tym względzie Rada w trakcie rozprawy podkreśliła, że środki przyjęte przez nią w ramach wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) na podstawie ograniczonych kompetencji i z tego powodu korzystające z „pierwszeństwa" wynikającego z art. 25 i 103 Karty Narodów Zjednoczonych są w istocie środkami przewidzianymi w przepisach materialnych rozporządzenia nr 2580/2001, które z kolei określają treść środków ograniczających, jakie należy przyjąć względem osób objętych pkt 1 lit. c) wspomnianej rezolucji. W odróżnieniu natomiast od aktów będących przedmiotem postępowania w ww. w pkt 29 wyrokach w sprawach Yusuf i Kadi, akty wykonujące te środki ograniczające w stosunku do danej osoby, jak zaskarżona decyzja, nie wchodzą w zakres wykonywania ograniczonej kompetencji, a więc nie przysługuje im wspomniane „pierwszeństwo". Rada uważa, że przyjmowanie tych aktów wchodzi raczej w zakres wykonywania szerokich uprawnień uznaniowych, jakimi dysponuje ona w zakresie WPZiB.

104 Rozważania te mogą być w istocie uwzględnione przez Sąd, z zastrzeżeniem ewentualnych trudności w stosowaniu pkt 1 lit. c) rezolucji 1373 (2001), jakie mogą wynikać z obecnego braku w prawie międzynarodowym powszechnie przyjętych definicji „terroryzmu" i „aktu terrorystycznego" [zob. w tym względzie dokument końcowy (A/60/L1) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 15 września 2005 r. na światowym szczycie z okazji sześćdziesięciolecia tej organizacji].

105 Rada podkreśliła też w trakcie rozprawy, że jako instytucja wspólnotowa, która wydała rozporządzenie nr 2580/2001 oraz decyzje wprowadzające je w życie, nie uważała się za związaną wspólnymi stanowiskami przyjmowanymi w ramach WPZiB

przez Radę jako instytucję złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, chociaż uważała za prawidłowe czuwanie nad spójnością swoich działań podejmowanych w ramach WPZiB i w ramach traktatu WE.

106 Rada również słusznie podkreśla, że Wspólnota nie działa na podstawie kompetencji ograniczonej wolą Unii lub jej państw członkowskich, kiedy Rada — jak w niniejszym przypadku — podejmuje środki w postaci sankcji ekonomicznych na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Ten pogląd jest zresztą, zdaniem Rady, jako jedyny zgodny z brzmieniem art. 301 WE, zgodnie z którym Rada podejmuje decyzje w tym zakresie „większością kwalifikowaną na wniosek Komisji", oraz art. 60 ust. 1 WE, według którego Rada „może [...] podjąć" zgodnie z tą samą procedurą pilne środki uznane za niezbędne na podstawie aktu wchodzącego w zakres WPZiB.

107 W związku z tym, że wskazanie osób, grup i podmiotów objętych rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) oraz będące jej konsekwencją przyjęcie środków w postaci zamrożenia funduszy wchodzą w zakres wykonywania jej własnych uprawnień, pociągających za sobą swobodną ocenę ze strony Wspólnoty, zainteresowane instytucje wspólnotowe, w tym przypadku Rada, mają obowiązek przestrzegania prawa do obrony zainteresowanych, jeżeli podejmują one działanie mające na celu dostosowanie się do wspomnianej rezolucji.

108 Z powyższego wynika, że gwarancja przestrzegania prawa do obrony co do zasady znajduje pełne zastosowanie w związku z wydaniem decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001.

— Obowiązek uzasadnienia

109 Gwarancja związana z obowiązkiem uzasadnienia przewidzianym w art. 253 WE w zasadzie również znajduje pełne zastosowanie w związku z wydaniem decyzji

o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001, czego zresztą żadna ze stron nie podawała w wątpliwość.

— Prawo do skutecznej ochrony sądowej

110 W odniesieniu do gwarancji prawa do skutecznej ochrony sądowej należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jednostki muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą ze wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i zostało ono przyznane również przez art. 6 i 13 EKPC (zob. wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T-279/02 Degussa przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-897, pkt 421 wraz z cytowanym orzecznictwem).

111 Ma to więc zastosowanie w szczególności w odniesieniu do środków w postaci zamrożenia funduszy osób lub organizacji podejrzewanych o prowadzenie działalności terrorystycznej (zob. podobnie pkt XIV wytycznych w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 11 lipca 2002 r.).

112 W ramach niniejszej skargi jedyne zastrzeżenie wyrażone przez Radę w odniesieniu do stosowania prawa objętego tą gwarancją wiąże się z tym, że zdaniem tej instytucji Sąd nie ma właściwości do badania legalności przepisów materialnych rozporządzenia nr 2580/2001, ponieważ zostały one wydane na podstawie kompetencji ograniczonej przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001), a więc przysługuje im „pierwszeństwo", o którym mowa w pkt 103 niniejszego wyroku.

113 Nie jest jednak konieczne, by Sąd rozstrzygał w przedmiocie zasadności tego zastrzeżenia, ponieważ niniejsza skarga może zostać rozpatrzona, o czym w kolejnych punktach niniejszego wyroku, na podstawie samej sądowej kontroli legalności zaskarżonej decyzji, w odniesieniu do której żadna ze stron nie kwestionuje właściwości Sądu.

Przedmiot ograniczeń gwarancji związanych z przestrzeganiem prawa do obrony, obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w ramach wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001

— Prawo do obrony

114 W pierwszej kolejności należy określić przedmiot gwarancji prawa do obrony w ramach wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 w zależności od tego, czy chodzi o początkową decyzję o zamrożeniu funduszy, o której mowa w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 (zwaną dalej „początkową decyzją o zamrożeniu funduszy"), czy którąkolwiek z późniejszych decyzji o utrzymaniu zamrożenia funduszy wydanych po okresowej rewizji, o których mowa w art. 1 ust. 6 tego wspólnego stanowiska (zwane dalej „późniejszymi decyzjami o zamrożeniu funduszy").

115 W tym kontekście należy przede wszystkim podkreślić, że prawo do obrony może być wykonywane jedynie w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych mogących warunkować stosowanie spornego środka względem zainteresowanego zgodnie z właściwymi uregulowaniami.

116 W niniejszym przypadku właściwe uregulowania są przewidziane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie,

ustanawia, przegląda i zmienia listę osób, grup i podmiotów, do których stosuje się wspomniane rozporządzenie, zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931. Sporna lista została więc sporządzona zgodnie z przepisami art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 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. Przez „właściwą władzę" rozumie się władzę sądowniczą lub, gdy władze sądownicze nie mają właściwości w tej dziedzinie, równoważną właściwą władzę w tym zakresie. Ponadto nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście, zgodnie z przepisami art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931.

117 Jak słusznie zaznaczyły Rada i Zjednoczone Królestwo, procedura mogąca prowadzić do przyjęcia środka w postaci zamrożenia funduszy na podstawie właściwych uregulowań, przebiega w dwóch etapach, krajowym i wspólnotowym. W pierwszej kolejności właściwa władza krajowa, co do zasady sądownicza, musi zawiadomić zainteresowanego o decyzji odpowiadającej definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. Jeżeli chodzi o decyzję w sprawie wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, musi być ona oparta na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach. W drugiej kolejności Rada, stanowiąc jednomyślnie, musi postanowić o wpisaniu zainteresowanego na sporną listę na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że taka decyzja została podjęta. Następnie Rada ma obowiązek upewnić się w regularnych odstępach czasu, czy utrzymanie nazwiska lub nazwy zainteresowanego na liście jest w dalszym ciągu uzasadnione. W tym względzie zbadanie, czy istnieje decyzja władzy krajowej odpowiadająca wspomnianej definicji, zdaje się stanowić istotny warunek wstępny dla wydania przez Radę początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, podczas gdy zbadanie skutków tej decyzji na poziomie krajowym wydaje się niezbędne do wydania późniejszej decyzji o zamrożeniu funduszy.

118 W konsekwencji kwestia przestrzegania prawa do obrony w ramach przyjęcia środka w postaci zamrożenia funduszy również może się pojawić na wspomnianych dwóch etapach (zob. podobnie i analogicznie wymienione w pkt 69 powyżej postanowienie w sprawie „Invest" Import und Export i Invest commerce przeciwko Komisji, pkt 40).

119 Prawo zainteresowanego do obrony musi być przede wszystkim skutecznie zapewnione w ramach procedury krajowej prowadzącej do wydania przez właściwą władzę krajową decyzji wymienionej w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. W istocie to właśnie w ramach procedury krajowej zainteresowanemu należy umożliwić przedstawienie w skuteczny sposób jego stanowiska w przedmiocie zarzucanych mu okoliczności uzasadniających wydanie spornej decyzji, z zastrzeżeniem ewentualnych ograniczeń prawa do obrony, uzasadnionych na podstawie prawa krajowego względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub utrzymania stosunków międzynarodowych (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 10 lipca 1998 r. w sprawie Tinnelly & Sons i in. oraz McElduff i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, *Recueil des arrêts et décisions*, 1998-IV, § 78).

120 Prawa zainteresowanego do obrony muszą być następnie skutecznie gwarantowane w ramach procedury wspólnotowej mającej prowadzić do wydania przez Radę decyzji o wpisaniu zainteresowanego na listę lub utrzymaniu jego nazwiska lub nazwy na tej liście, zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001. W ramach tej procedury zainteresowanemu należy w zasadzie jedynie umożliwić przedstawienie w skuteczny sposób jego stanowiska w przedmiocie prawnych przesłanek stosowania spornego środka wspólnotowego, tj. w przypadku początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy — w przedmiocie istnienia dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że właściwa władza krajowa wydała względem niego decyzję odpowiadającą definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, natomiast w przypadku późniejszej decyzji o zamrożeniu funduszy — w przedmiocie podstaw utrzymania nazwiska lub nazwy zainteresowanego na spornej liście.

121 W związku z tym, że sporna decyzja została wydana przez właściwą władzę w państwie członkowskim, poszanowanie prawa do obrony na poziomie wspólno-

towym nie wymaga już na tym etapie ponownego umożliwienia zainteresowanemu zajęcia stanowiska w przedmiocie stosowności i zasadności tej decyzji, ponieważ kwestie te mogą być rozważane jedynie na poziomie krajowym, przez właściwy organ władzy lub też po wniesieniu przez zainteresowanego środka prawnego — przez właściwy sąd. Rada również w zasadzie nie ma obowiązku rozstrzygać w przedmiocie prawidłowości procedury wszczętej przeciwko zainteresowanemu, prowadzącej do wydania wspomnianej decyzji i przewidzianej przez właściwe prawo państwa członkowskiego ani też w przedmiocie przestrzegania praw podstawowych skarżącego przez władze krajowe. Uprawnienie to przysługuje bowiem wyłącznie właściwym sądom krajowym lub, w razie konieczności, Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-353/00 Le Pen przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-1729, pkt 91, w postępowaniu odwoławczym utrzymany wyrokiem Trybunału z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-208/03P Le Pen przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. str. I-6051).

122 W przypadku gdy środek wspólnotowy w postaci zamrożenia funduszy został przyjęty na podstawie decyzji właściwej władzy państwa członkowskiego wydanej w ramach dochodzenia lub postępowania (a nie na podstawie decyzji skazującej), przestrzeganie prawa do obrony również w zasadzie nie wymaga umożliwienia zainteresowanemu przedstawienia jego stanowiska w kwestii, czy decyzja ta jest „oparta na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach", czego wymaga art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. Chociaż element ten stanowi jedną z prawnych przesłanek stosowania spornego środka, Sąd uznaje, że przez wzgląd na zasadę lojalnej współpracy wynikającą z art. 10 WE niewłaściwe byłoby, by wykonywał on prawo do obrony na poziomie wspólnotowym.

123 W tym względzie Sąd przypomina, że na podstawie art. 10 WE stosunki między państwami członkowskimi i instytucjami wspólnotowymi regulowane są przez wzajemny obowiązek lojalnej współpracy (zob. wyrok Trybunału z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-339/00 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. str. I-11757, pkt 71 i 72 wraz z cytowanym orzecznictwem). Zasada ta jest ogólnie stosowana i znajduje zastosowanie w szczególności w ramach WSiSW, regulowanych w tytule VI traktatu UE, która jest zresztą w całości oparta na współpracy między państwami członkowskimi i instytucjami (wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. str. I-5285, pkt 42).

124 W przypadku zastosowania art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, czyli przepisów ustanawiających szczególną formę współpracy między Radą i państwami członkowskimi w ramach wspólnej walki z terroryzmem, Sąd uważa, że zasada ta pociąga za sobą obowiązek Rady zdania się w miarę możliwości na ocenę właściwej władzy krajowej, przynajmniej władzy sądowniczej, dotyczącej zarówno istnienia „poważnych i wiarygodnych dowodów lub poszlak", na których decyzja tej władzy jest oparta, jak i przyznania ewentualnych ograniczeń w dostępie do tych dowodów i poszlak, uzasadnionych na podstawie prawa krajowego nadrzędnymi względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub utrzymania stosunków międzynarodowych (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, Rec. str. II-921, pkt 69 wraz z cytowanym orzecznictwem).

125 Należy jednak dodać, że uwagi te znajdują zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim sporne dowody lub poszlaki zostały poddane ocenie właściwej władzy krajowej, o której mowa w powyższym punkcie. Jeżeli natomiast w trakcie postępowania przed Radą opiera ona początkową decyzję lub późniejszą decyzję o zamrożeniu funduszy na informacjach lub dowodach, które zostały jej przedstawione przez przedstawicieli państw członkowskich z pominięciem oceny przez wspomnianą właściwą władzę krajową, należy je uznać za nowe okoliczności obciążające, które co do zasady powinny być przedmiotem zawiadomienia i przesłuchania na poziomie wspólnotowym, jeżeli nie miało to miejsca na poziomie krajowym.

126 Z powyższego wynika, że w ramach współpracy między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi przestrzeganie prawa do obrony ma charakter raczej ograniczony w postępowaniu w sprawie zamrożenia funduszy na poziomie wspólnotowym. W przypadku początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy przestrzeganie prawa do obrony sprowadza się w zasadzie do tego, by po pierwsze Rada podała do wiadomości zainteresowanego dokładne informacje lub materiały zawarte w aktach świadczące o tym, że właściwa władza państwa członkowskiego wydała w odniesieniu do niego decyzję odpowiadającą definicji zawartej w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz w razie konieczności nowe okoliczności, o których mowa w pkt 125 powyżej, a po drugie, by zainteresowanemu umożliwić skuteczne przedstawienie stanowiska w przedmiocie tych informacji lub tych

materiałów. W przypadku późniejszej decyzji o zamrożeniu funduszy przestrzeganie prawa do obrony również stawia wymóg, by po pierwsze podać do wiadomości zainteresowanego informacje lub materiały zawarte w aktach, które zdaniem Rady uzasadniają utrzymanie go na spornych listach, jak również w razie konieczności nowe okoliczności, o których mowa w pkt 125 powyżej, a po drugie, by zainteresowanemu umożliwić skuteczne przedstawienie stanowiska w ich przedmiocie.

127 Jednocześnie należy jednak przyznać, że niektóre ograniczenia prawa do obrony ustalone w odniesieniu do ich przedmiotu mogą być przewidziane i nakładane na zainteresowanych na mocy prawa w takich okolicznościach jak w niniejszej sprawie, gdy chodzi o szczególne środki ograniczające polegające na zamrożeniu funduszy i aktywów finansowych osób, grup i podmiotów, które Rada wskazała jako uczestniczące w aktach terrorystycznych.

128 Sąd uznaje więc, na wzór tego, co orzeczono w ww. w pkt 29 wyroku w sprawie Yusuf i zgodnie z twierdzeniami Rady i Zjednoczonego Królestwa przedstawionymi w tej sprawie, że podanie do wiadomości zainteresowanych dowodów obciążających oraz przesłuchanie ich przed wydaniem początkowej decyzji w sprawie zamrożenia funduszy mogłoby naruszyć skuteczność sankcji i byłoby niezgodne z celami postawionymi Wspólnocie w interesie ogólnym zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001). Początkowy środek w postaci zamrożenia funduszy musi z jego natury wywierać niespodziewany skutek i znaleźć natychmiastowe zastosowanie (ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Yusuf, pkt 308; zob. podobnie i analogicznie opinię rzecznika generalnego Warnera w sprawie 136/79 National Panasonic przeciwko Komisji rozstrzygniętej przez Trybunał wyrokiem z dnia 26 czerwca 1980 r., Rec. str. 2033, 2061, 2068, 2069).

129 Aby jednak zainteresowani mogli skutecznie bronić swoich praw, w szczególności w ramach ewentualnego środka zaskarżenia przed Sądem, konieczne jest jeszcze, aby podano do ich wiadomości dowody obciążające w miarę możliwości jednocześnie lub możliwie najszybciej po wydaniu początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy (zob. również pkt 139 poniżej).

130 W związku z tym zainteresowani powinni również mieć możliwość domagania się niezwłocznego ponownego zbadania początkowego środka w postaci zamrożenia funduszy (zob. podobnie, w ramach sporów związanych ze wspólnotową służbą publiczną, wyroki Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie T-211/98 F przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-107 i II-471, pkt 34; z dnia 18 października 2001 r. w sprawie T-333/99 X przeciwko EBC, Rec. str. II-3021, pkt 183 oraz ww. w pkt 94 wyrok w sprawie Campolargo przeciwko Komisji, pkt 32). Sąd przyznaje jednak, że przesłuchanie a posteriori nie jest z urzędu wymagane przy początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, biorąc pod uwagę możliwość natychmiastowego wniesienia skargi do Sądu, z której korzystają także zainteresowani i która zapewnia także utrzymanie równowagi między przestrzeganiem praw podstawowych osób, których nazwiska zostały zamieszczone na liście, oraz koniecznością podjęcia środków zapobiegawczych w ramach walki z międzynarodowym terroryzmem (zob. podobnie i analogicznie opinię rzecznika generalnego J.P. Warnera w sprawie National Panasonic przeciwko Komisji rozstrzygniętej przez Trybunał wyrokiem wymienionym w pkt 128 powyżej, Rec. str. 2069).

131 Należy jednak podkreślić, że powyższe rozważania nie mają znaczenia w odniesieniu do późniejszych decyzji o zamrożeniu funduszy wydanych przez Radę w ramach kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście, przewidzianej w art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931. Na tym etapie fundusze są już bowiem zamrożone, a zatem niekonieczny jest już niespodziewany charakter sankcji w celu zapewnienia ich skuteczności. Każda późniejsza decyzja o zamrożeniu funduszy musi być więc poprzedzona kolejną możliwością przesłuchania i w razie konieczności również podaniem do wiadomości zainteresowanych nowych dowodów obciążających.

132 W tym względzie Sąd nie może zgodzić się z tezą przedstawioną przez Radę i Zjednoczone Królestwo w trakcie rozprawy, zgodnie z którą Rada miała obowiązek wysłuchania zainteresowanych w ramach wydania późniejszej decyzji o zamrożeniu funduszy jedynie w przypadku wcześniejszego i wyraźnego zażądania tego przez zainteresowanych. Zgodnie z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 Rada może bowiem wydać taką decyzję jedynie po upewnieniu się, że utrzymanie nazwisk lub nazw zainteresowanych na liście jest w dalszym ciągu uzasadnione, co zakłada uprzednie umożliwienie im skutecznego przedstawienia ich stanowiska w tej kwestii.

133 Sąd stwierdza następnie, że w takich okolicznościach jak w niniejszej sprawie, w której chodzi o środek zachowawczy ograniczający dysponowanie mieniem niektórych osób, grup i podmiotów w ramach walki z terroryzmem, nadrzędne względy bezpieczeństwa Wspólnoty i jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych mogą sprzeciwiać się poinformowaniu zainteresowanych o niektórych dowodach obciążających, a więc i przesłuchaniu ich w przedmiocie tych dowodów w toku postępowania administracyjnego (zob. analogicznie ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Yusuf, pkt 320).

134 Tego rodzaju ograniczenia są zgodne z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim, jak zaznaczyły Rada i Zjednoczone Królestwo po stwierdzeniu, że wyjątki od ogólnego prawa do przedstawienia stanowiska w ramach postępowania administracyjnego są dopuszczalne w wielu państwach członkowskich ze względów interesu publicznego, porządku publicznego lub utrzymania stosunków międzynarodowych lub gdy przyznanie tego prawa narażałoby lub mogło narazić na niepowodzenie cel decyzji, jaka ma być wydana (zob. przykłady przedstawione w pkt 72 powyżej).

135 Ograniczenia te są zresztą zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który nawet w związku z bardziej sformalizowanym kontradyktoryjnym postępowaniem karnym podlegającym wymogom art. 6 EKPC przyznaje, że w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa, a w szczególności w zakresie terroryzmu, można przewidzieć pewne ograniczenia prawa do obrony, w szczególności dotyczące ujawnienia dowodów obciążających lub warunków dostępu do akt sprawy (zob. przykładowo wyroki: z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Recueil 1996-V, § 131 oraz z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie nr 27052/95 Jasper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 51–53 wraz z cytowanym orzecznictwem; zob. także pkt IX.3 wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy cytowanych w pkt 111 powyżej).

136 W okolicznościach niniejszego przypadku powyższe rozważania znajdują zastosowanie przede wszystkim do „poważnych i wiarygodnych dowodów lub poszlak", na których oparta jest krajowa decyzja w sprawie wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie i o których może być poinformowana Rada, chociaż jest zrozumiałe, że ograniczenia w dostępie mogą dotyczyć także konkretnej treści lub szczególnego uzasadnienia wspomnianej decyzji, a nawet wskazania władzy, przez którą decyzja ta została wydana. W niektórych wyjątkowo szczególnych okolicznościach możliwe byłoby nawet, że wskazanie państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w którym właściwa władza wydała decyzję dotyczącą danej osoby, mogłoby zagrozić bezpieczeństwu publicznemu poprzez dostarczenie zainteresowanemu wrażliwej informacji, z której mógłby on uczynić niewłaściwy użytek.

137 Z całości powyższych rozważań wynika, że ogólna zasada poszanowania prawa do obrony wymaga, jeżeli nie sprzeciwiają się temu nadrzędne wymogi bezpieczeństwa Wspólnoty lub jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych, żeby dowody obciążające wskazane w pkt 126 niniejszego wyroku zostały podane do wiadomości zainteresowanych, w miarę możliwości jednocześnie lub możliwie najszybciej po wydaniu początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy. Z tymi samymi zastrzeżeniami każda późniejsza decyzja o zamrożeniu funduszy powinna w zasadzie być poprzedzona podaniem do wiadomości nowych dowodów obciążających i przesłuchaniem. Poszanowanie prawa do obrony nie wymaga natomiast w tym kontekście, by dowody obciążające były podane do wiadomości zainteresowanego przed podjęciem początkowego środka w postaci zamrożenia funduszy ani też, by zainteresowany z urzędu przedstawił a posteriori swoje stanowisko.

— Obowiązek uzasadnienia

138 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu ma za zadanie, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do oceny zasadności decyzji lub ewentualnie istnienia błędu powodującego

możliwość kwestionowania jego ważności przed sądem wspólnotowym, a po drugie, zapewnić sądowi wspólnotowemu możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu (wyroki Trybunału: z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-199/99 P Corus UK przeciwko Komisji, Rec. str. I-11177, pkt 145 oraz z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-5425, pkt 462). W ten sposób uregulowany obowiązek uzasadnienia stanowi istotną zasadę prawa wspólnotowego, od której odstępstwo możliwe jest wyłącznie z nadrzędnych powodów (zob. wyrok Sądu z dnia 29 września 2005 r. w sprawie T-218/02 Napoli Buzzanca przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP str. I-A-267, II-1221, pkt 57 wraz z cytowanym orzecznictwem).

139 Zainteresowany powinien zatem zostać poinformowany o uzasadnieniu w zasadzie w tym samym czasie co o niekorzystnym dla niego akcie. Brak uzasadnienia nie może zostać uregulowany w ten sposób, że zainteresowany dowie się o uzasadnieniu aktu w trakcie postępowania przed sądem wspólnotowym (wyroki Trybunału z dnia 26 listopada 1981 r. w sprawie 195/80 Michel przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 2861, pkt 22 i ww. w pkt 138 wyrok w sprawie Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, pkt 463). Możliwość uregulowania całkowitego braku uzasadnienia po wniesieniu skargi naruszałoby prawo do obrony, ponieważ skarżący dysponowałby jedynie repliką w celu przedstawienia zarzutów dotyczących uzasadnienia, z którymi zapoznał się dopiero po wniesieniu skargi. W ten sposób zostałaby naruszona zasada równości stron przed sądem wspólnotowym (wyrok Sądu z dnia 15 września 2005 r. w sprawie T-132/03 Casini przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP str. I-A-253, II-1169, pkt 33 oraz ww. w pkt 138 wyrok w sprawie Napoli Buzzanca przeciwko Komisji, pkt 62).

140 W związku z tym, że zainteresowanemu nie przysługuje prawo do przesłuchania przed wydaniem początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, należy dodać, że przestrzeganie obowiązku uzasadnienia ma tym większe znaczenie, że stanowi ono jedyną gwarancję umożliwiającą zainteresowanemu skuteczne skorzystanie z będących w jego dyspozycji środków zaskarżenia w celu kwestionowania legalności wspomnianej decyzji, chociażby po jej wydaniu (wyrok Sądu z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie T-237/00 Reynolds przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. SP str. I-A-385,

II-1731, pkt 95; zob. podobnie także wyrok Sądu z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawach połączonych T-371/94 i T-394/04 British Airways i British Midland Airways przeciwko Komisji, Rec. str. II-2405, pkt 64).

141 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru danego 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 dokonać kontroli jego legalności. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści środka przyjętego względem niego (wyroki Trybunału: z dnia 29 października 1981 r. w sprawie 125/80 Arning przeciwko Komisji, Rec. str. 2539, pkt 13; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-301/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-9919, pkt 87 oraz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. str. I-6079, pkt 66; zob. wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji, Rec. str. II-435, pkt 278–280). Ponadto stopień szczegółowości uzasadnienia danej decyzji musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakim ma być ono przedstawione (zob. ww. w pkt 83 wyrok w sprawie Delacre i in. przeciwko Komisji, pkt 16 wraz z cytowanym orzecznictwem).

142 W kontekście wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 jej uzasadnienie powinno być przede wszystkim ocenione względem

prawnych przesłanek stosowania tego rozporządzenia w danym przypadku, które zostały wymienione w jego art. 2 ust. 3 w związku z art. 1 ust. 4 lub art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, w zależności od tego, czy chodzi o początkową decyzję, czy późniejszą decyzję o zamrożeniu funduszy.

143 W tym względzie Sąd nie może przyznać, że — jak utrzymuje Rada — uzasadnienie może jedynie polegać na ogólnym, schematycznym sformułowaniu wzorowanym na brzmieniu art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i art. 1 ust. 4 lub 6 wspólnego stanowiska 2001/931. Zgodnie z przypomnianymi powyżej zasadami Rada jest zobowiązana do wymienienia okoliczności faktycznych i prawnych, od których zależy prawne uzasadnienie jej decyzji, oraz względów prowadzących do jej wydania. Uzasadnienie takiego środka musi więc wskazywać szczególne i konkretne powody, z których Rada uznaje, że właściwe uregulowania znajdują zastosowanie do zainteresowanego (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-117/01 Roman Parra przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-27 i II-121, pkt 31 oraz ww. w pkt 138 wyrok w sprawie Napoli Buzzanca przeciwko Komisji, pkt 74).

144 Zakłada to w zasadzie, że uzasadnienie początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy musi dotyczyć przynajmniej każdej z okoliczności wymienionych w pkt 116 niniejszego wyroku, jak również w razie konieczności, okoliczności wymienionych w pkt 125 i 126 niniejszego wyroku, podczas gdy uzasadnienie późniejszej decyzji o zamrożeniu funduszy musi wskazywać szczególne i konkretne powody, dla których Rada po ponownym zbadaniu sprawy uznaje, że zamrożenie funduszy zainteresowanego jest w dalszym ciągu uzasadnione.

145 Należy dodać, że w ramach jednomyślnego przyjmowania środka w postaci zamrożenia funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 Rada nie działa na podstawie kompetencji związanej. Artykuł 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001

w związku z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 nie może być interpretowany w ten sposób, że Rada jest zobowiązana do umieszczenia na spornej liście nazwiska każdej osoby, w odniesieniu do której okaże się, że właściwa władza wydała względem niej decyzję w rozumieniu tych przepisów. Interpretację powyższą, popieraną przez Zjednoczone Królestwo w trakcie rozprawy, potwierdza art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, do którego odsyła także art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i zgodnie z którym Rada ma obowiązek „kontroli" w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że „istnieją podstawy do utrzymania" tej osoby na liście.

146 Z powyższego wynika, że uzasadnienie środka w postaci zamrożenia funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 musi dotyczyć w zasadzie nie tylko prawnych przesłanek zastosowania tego rozporządzenia, lecz także powodów, dla których Rada, wykonując swoje uprawnienia dyskrecjonalne, uznaje, że zainteresowany powinien zostać objęty takim środkiem.

147 Rozważania przedstawione w pkt 143–146 powyżej muszą jednak uwzględniać fakt, że decyzja o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001, nakładająca indywidualny środek o charakterze sankcji ekonomicznej i finansowej, korzysta również z charakteru normatywnego tego aktu, jak wyjaśniono w pkt 97 i 98 powyżej. Ponadto szczegółowe przedstawienie zarzutów postawionych zainteresowanym mogłoby nie tylko stać w sprzeczności z nadrzędnymi względami leżącymi w ogólnym interesie, o których będzie mowa w pkt 148 niniejszego wyroku, lecz również naruszać uzasadnione interesy tych osób i podmiotów, ponieważ mogłoby znacznie naruszyć ich dobre imię. Należy więc stwierdzić w drodze wyjątku, że jedynie sentencja oraz ogólne uzasadnienie w formie przedstawionej w pkt 143 powyżej muszą być umieszczone w wersji decyzji o zamrożeniu funduszy, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym, przy czym szczegółowe i konkretne uzasadnienie tej decyzji musi zostać sporządzone i podane do wiadomości zainteresowanych w jakikolwiek inny właściwy sposób.

148 W takich okolicznościach jak w niniejszej sprawie należy stwierdzić dodatkowo, że nadrzędne względy bezpieczeństwa Wspólnoty i jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych mogą sprzeciwiać się poinformowaniu zainteresowanych o dokładnych i kompletnych podstawach wydania początkowej lub późniejszej decyzji o zamrożeniu ich funduszy, jak również poinformowaniu ich o niektórych dowodach obciążających w toku postępowania administracyjnego. W tym względzie Sąd odsyła do rozważań przedstawionych w szczególności w pkt 133–137 powyżej w odniesieniu do ograniczeń ogólnej zasady przestrzegania prawa do obrony dopuszczalnych w takich okolicznościach. Rozważania te znajdują zastosowanie odpowiednio w odniesieniu do dopuszczalnych ograniczeń obowiązku uzasadnienia.

149 W tym względzie Sąd uważa, że należy zaczerpnąć wzór z przepisów dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/965/EWG (Dz.U. L 158, str. 77, sprostowanie Dz.U. L 229, str. 35, sprostowanie sprostowania Dz.U. 2005, L 197, str. 34), chociaż dyrektywa ta nie znajduje zastosowania w okolicznościach niniejszej sprawy. Artykuł 30 ust. 2 tej dyrektywy przewiduje, że „osoby zainteresowane są w pełni i dokładnie informowane o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję [ograniczającą swobodne przemieszczanie się i pobyt obywatela Unii lub członka jego rodziny], o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa".

150 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (wyroki: z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. str. 1219 oraz z dnia 22 maja 1980 r. w sprawie 131/79 Santillo, Rec. str. 1585) dotyczącym dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. 56, str. 850), uchylonej przez dyrektywę 2004/38, której art. 6 miał w istocie jednakowe brzmienie jak art. 30 ust. 2 tej dyrektywy, każda osoba znajdująca się pod ochroną cytowanych przepisów

powinna korzystać z podwójnej ochrony, polegającej na podaniu do jej wiadomości podstaw każdego środka ograniczającego podjętego względem niej, chyba że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa państwa, jak również na otwarciu dla niej środka zaskarżenia. Z tym samym zastrzeżeniem wspomniany wymóg oznacza w szczególności, że zainteresowane państwo członkowskie ma obowiązek, jednocześnie z powiadomieniem zainteresowanego o podjętym względem niego środku ograniczającym, poinformować go w pełni i szczegółowo o powodach wydania takiej decyzji w celu umożliwienia mu podjęcia skutecznej obrony.

151 Z całości powyższych rozważań wynika, że jeżeli nie sprzeciwiają się temu nadrzędne wymogi bezpieczeństwa Wspólnoty lub jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych, z zastrzeżeniem stwierdzeń wynikających z pkt 147 niniejszego wyroku, uzasadnienie początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy musi dotyczyć przynajmniej, i to w sposób szczegółowy i konkretny, każdej z okoliczności wymienionych w pkt 116 powyżej, a w razie konieczności także okoliczności wymienionych w pkt 125 i 126 powyżej, oraz wskazywać powody, dla których Rada, wykonując swoje uprawnienia dyskrecjonalne, uznaje, że zainteresowany powinien być przedmiotem takiego środka. Późniejsza decyzja o zamrożeniu funduszy powinna, z takimi samymi zastrzeżeniami, wskazywać szczególne i konkretne powody, dla których Rada po ponownym zbadaniu sprawy uznaje, że zamrożenie funduszy zainteresowanego jest w dalszym ciągu uzasadnione.

— Prawo do skutecznej ochrony sądowej

152 W odniesieniu do ochrony prawa do skutecznej ochrony sądowej należy stwierdzić, że jest ona w rzeczywistości zapewniona przez prawo zainteresowanych do

wniesienia do Sądu skargi na decyzję w sprawie zamrożenia ich funduszy na podstawie art. 230 akapit czwarty WE (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98 Bosphorus przeciwko Irlandii, dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, § 165 oraz decyzje z dnia 23 maja 2002 r. w sprawach nr 6422/02 Segi i in. oraz nr 9916/02 Gestoras pro Amnistía przeciwko piętnastu państwom członkowskim Unii Europejskiej, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-V).

153 W tym kontekście sądowa kontrola legalności decyzji o zamrożeniu funduszy wydanej na podstawie art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 to kontrola przewidziana w art. 230 akapit drugi WE, zgodnie z którym sąd wspólnotowy jest właściwy do orzekania w zakresie skarg podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu WE lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy.

154 Z tytułu tej kontroli i przy uwzględnieniu zarzutów nieważności podniesionych przez zainteresowanego lub z urzędu, do Sądu należy w szczególności zbadanie, czy zostały spełnione wszystkie prawne przesłanki stosowania rozporządzenia nr 2580/2001 w niniejszym przypadku, wymienione w jego art. 2 ust. 3 w związku z art. 1 ust. 4 lub art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, w zależności od tego, czy chodzi o początkową decyzję, czy późniejszą decyzję o zamrożeniu funduszy. W konsekwencji sądowa kontrola legalności spornej decyzji obejmuje ocenę faktów i okoliczności wskazanych na dowód jej zgodności z prawem, jak również zbadanie dowodów i informacji, na których ocena ta została oparta, jak wyraźnie przyznała Rada w swoich pismach w sprawie Yusuf rozstrzygniętej w wymienionym w pkt 129 powyżej wyroku (pkt 225). Sąd ma również obowiązek upewnić się w kwestii przestrzegania prawa do obrony i wymaganego w tym względzie uzasadnienia, jak również w razie konieczności o zasadności nadrzędnych wymogów, na jakie w drodze wyjątku wskazała Rada w celu uchylenia się od tego obowiązku.

155 W niniejszym przypadku kontrola ta wydaje się tym bardziej niezbędna, że stanowi ona jedyną gwarancję procesową pozwalającą na zapewnienie właściwej równowagi między wymogami walki z międzynarodowym terroryzmem i ochroną praw podstawowych. Ponieważ ograniczenia prawa do obrony zainteresowanych zastosowane przez Radę należy wyrównać w drodze ścisłej kontroli niezawisłego i bezstronnego sądu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-341/04 Eurofood, Zb.Orz. str. I-3813, pkt 66), sąd wspólnotowy powinien mieć możliwość kontrolowania legalności i zasadności środków w postaci zamrożenia funduszy i nie mogą mu stać na przeszkodzie tajność lub poufność dowodów i informacji wykorzystanych przez Radę.

156 W tym względzie należy podkreślić, że o ile Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznaje, że wykorzystanie informacji poufnych może okazać się konieczne w związku z bezpieczeństwem państwa, nie oznacza to jednak według tego sądu, że władze krajowe nie podlegają jakiejkolwiek kontroli sądów krajowych, ponieważ to one stwierdzają, że sprawa dotyczy bezpieczeństwa państwa i terroryzmu (zob. ww. w pkt 135 wyrok ETPC w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 131 wraz z cytowanym orzecznictwem oraz wyrok ETPC z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie nr 46221/99 Öcalan przeciwko Turcji, nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, § 106 wraz z cytowanym orzecznictwem).

157 Sąd uważa, że w tym miejscu również należy wzorować się na przepisach dyrektywy 2004/38. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału powołanym w pkt 150 powyżej art. 31 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że osoby zainteresowane posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim w celu zaskarżenia decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia

publicznego. Zgodnie z art. 31 ust. 3 tej dyrektywy procedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki.

158 Kwestia, czy skarżący lub jego pełnomocnicy mogą zostać powiadomieni o dowodach i informacjach, które mają być poufne, czy też przedstawienie ich powinno być zastrzeżone dla Sądu, na podstawie szczególnej procedury, którą należy ustalić w sposób umożliwiający ochronę danego interesu ogólnego i jednocześnie przyznając zainteresowanemu właściwy stopień ochrony sądowej, jest kwestią odrębną, w odniesieniu do której Sąd nie musi zająć stanowiska w ramach niniejszej skargi (zob. jednak wyroki ETPC: ww. w pkt 135 wyrok w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 131 i 144; ww. w pkt 119 wyrok w sprawie Tinnelly & Sons i in. oraz McElduff i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu § 49, 51, 52 i 78; ww. w pkt 135 wyrok w sprawie Jasper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 51–53 oraz wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie nr 50963/99 Al-Nashif przeciwko Bułgarii, nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions,* § 95–97, jak również pkt IX.4 ww. w pkt 111 wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy).

159 Należy wreszcie stwierdzić, że Rada dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu podjęcia środków w postaci sankcji ekonomicznych i finansowych na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, zgodnie ze wspólnym stanowiskiem wydanym w ramach WPZiB. W związku z tym, że Sąd w szczególności nie może zastąpić oceny Rady własną oceną dowodów, faktów i okoliczności uzasadniających przyjęcie takich środków, sprawowana przez Sąd kontrola legalności decyzji o zamrożeniu funduszy musi być ograniczona do badania zgodności z wymogami proceduralnymi i obowiązkiem uzasadnienia, dokładności ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie zachodzi oczywisty błąd w ocenie lub nadużycie władzy. Ograniczona kontrola znajduje zastosowanie w szczególności do oceny względów związanych ze stosownością wydania decyzji (zob. pkt 146 powyżej oraz podobnie wyroki ETPC: z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie Leander przeciwko Szwecji, seria A nr 116, § 59 oraz ww. w pkt 158 wyrok w sprawie Al-Nashif przeciwko Bułgarii, § 123 i 124).

Zastosowanie w niniejszym przypadku

160 Sąd w pierwszej kolejności podnosi, że właściwe uregulowania, czyli rozporządzenie nr 2580/2001 oraz wspólne stanowisko 2001/931, do którego rozporządzenie to odsyła, nie przewidują wyraźnie żadnej procedury podania do wiadomości zainteresowanych dowodów obciążających ani ich przesłuchania, czy to przed lub jednocześnie z wydaniem początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, czy też w związku z wydawaniem późniejszych decyzji, w celu uzyskania skreślenia ich nazwy lub nazwiska ze spornej listy. Ponadto w art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 wskazuje się, że „nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście", a w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, że „Rada [...] przegląda i zmienia listę [...] zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. [...] 6 wspólnego stanowiska 2001/931".

161 Sąd stwierdza następnie, że przed wniesieniem niniejszej skargi dowody obciążające w ogóle nie zostały podane do wiadomości skarżącej. Skarżąca słusznie podkreśla, że zarówno początkowa decyzja o zamrożeniu jej funduszy, jak i decyzje późniejsze, włączając zaskarżoną decyzję, nie wskazują nawet „dokładnych informacji" lub „materiałów zawartych w aktach" świadczących o tym, że właściwa władza krajowa wydała względem niej decyzję uzasadniającą wpisanie jej na sporną listę.

162 W konsekwencji, chociaż skarżąca była świadoma nieuchronności wpisania jej na sporną listę i podjęła inicjatywę w celu nawiązania kontaktu z Radą, aby zapobiec przyjęciu takiego środka (zob. pkt 69 powyżej), nie znała ona konkretnych dowodów obciążających uzasadniających planowaną sankcję, a więc nie mogła ona skutecznie przedstawić swojego stanowiska w tym względzie. W tych okolicznościach nie można przyjąć argumentu Rady, zgodnie z którym wysłuchała ona skarżącej przed zamrożeniem jej funduszy.

163 Powyższe rozważania, poświęcone zbadaniu przestrzegania prawa do obrony, znajdują zastosowanie odpowiednio również do badania przestrzegania obowiązku uzasadnienia.

164 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja ani aktualizująca ją decyzja 2002/334 nie spełniają powyżej określonego obowiązku uzasadnienia, ponieważ ograniczają się one do stwierdzenia w motywie drugim, że „wskazane" jest przyjęcie zaktualizowanej listy osób, grup i podmiotów, do których stosuje się rozporządzenie nr 2580/2001.

165 Skarżąca nie mogła skutecznie przedstawić swojego stanowiska nie tylko przed Radą, lecz w braku wskazania w zaskarżonej decyzji konkretnych i szczegółowych powodów ją uzasadniających, nie mogła ona również wykorzystać skargi do Sądu, biorąc pod uwagę przedstawiony powyżej związek między ochroną prawa do obrony wynikającą z obowiązku uzasadnienia i prawem do skutecznej ochrony sądowej. W tym względzie należy przypomnieć, że możliwość uregulowania całkowitego braku uzasadnienia po wniesieniu skargi jest obecnie uznane w orzecznictwie za naruszenie prawa do obrony (zob. pkt 139 powyżej).

166 Ponadto ani pisma stron postępowania, ani materiały zawarte w aktach przedstawione przed Sądem nie pozwalają mu na wykonanie kontroli sądowej, ponieważ Sąd nie jest nawet w stanie określić z całą pewnością, po zamknięciu procedury

ustnej, na jakiej krajowej decyzji wspomnianej w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 oparta jest zaskarżona decyzja.

167 W swojej skardze skarżąca ograniczyła się do stwierdzenia, że jej nazwa została umieszczona na liście „najwyraźniej wyłącznie na podstawie dokumentów przedstawionych przez władze w Teheranie". W replice skarżąca dodała w szczególności, że „nic nie umożliwia[ło] [jej] [...] poznania faktycznych powodów tego wpisu" na sporną listę, że „[została] również pozbawiona wszelkiej możliwości dostępu do akt sprawy" oraz że „powody wpisu [miały] najprawdopodobniej charakter dyplomatyczny".

168 W odpowiedzi na skargę i w duplice Rada wstrzymała się od zajęcia stanowiska w tej kwestii.

169 W uwagach interwenienta Zjednoczone Królestwo podniosło, że „skarżąca nie stwierdz[iła] i nic nie wskaz[ywało] na to, że nie [została] ona umieszczona w załączniku na podstawie [decyzji właściwej władzy krajowej wskazującej skarżącą jako uczestnika działalności terrorystycznej]". Z uwag tych zdaje się również wynikać, że zdaniem Zjednoczonego Królestwa sporna decyzja została wydana przez Home Secretary w dniu 28 marca 2001 r. i utrzymana w mocy decyzją Home Secretary z dnia 31 sierpnia 2001 r., a następnie w drodze skargi wyrokiem High Court z dnia 17 kwietnia 2002 r., a wreszcie w postępowaniu odwoławczym decyzją POAC z dnia 15 listopada 2002 r.

170 W uwagach dotyczących uwag interwenienta skarżąca nie odrzuciła w sposób szczególny ani nie odniosła się do tych twierdzeń Zjednoczonego Królestwa. Biorąc

pod uwagę zarzuty i ogólne argumenty podniesione przez skarżącą, a w szczególności jej twierdzenia przypomniane w pkt 167 niniejszego wyroku, nie można jednak zgodzić się w całości i bez zastrzeżeń z tezą Zjednoczonego Królestwa. W trakcie rozprawy skarżąca powtórzyła zresztą, że nie wiedziała jaka władza krajowa wydała decyzję krajową względem niej, ani nie wiedziała, na podstawie jakich dokładnych dowodów i informacji decyzja ta została wydana.

171 Ponadto w trakcie rozprawy, w odpowiedzi na pytania postawione przez Sąd, Rada i Zjednoczone Królestwo nie były nawet w stanie udzielić spójnej odpowiedzi na pytanie dotyczące wskazania decyzji krajowej, na podstawie której została wydana zaskarżona decyzja. Zdaniem Rady, chodziło wyłącznie o decyzję Home Secretary, utrzymaną w mocy przez POAC (zob. pkt 169 powyżej). Zdaniem Zjednoczonego Królestwa zaskarżona decyzja została oparta nie tylko na wspomnianej decyzji, lecz także na innych krajowych decyzjach, poza tym nieokreślonych, wydanych przez właściwe władze w innych państwach członkowskich.

172 Należy więc stwierdzić, że nawet po zakończeniu procedury ustnej Sąd nie jest w stanie przeprowadzić kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

173 W konsekwencji Sąd stwierdza, że zaskarżona decyzja nie jest uzasadniona oraz że została ona wydana w procedurze, w trakcie której nie przestrzegano prawa skarżącej do obrony. Ponadto nawet na tym etapie postępowania Sąd nie jest w stanie przeprowadzić sądowej kontroli legalności tej decyzji.

174 Powyższe rozważania nie mogą prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej, bez konieczności rozstrzygnięcia w ramach skargi o stwierdzenie nieważności w przedmiocie dwóch ostatnich części zarzutu pierwszego i w przedmiocie innych zarzutów i argumentów skargi.

W przedmiocie wniosku o odszkodowanie

Argumenty uczestników

175 Skarżąca nie przedstawiła żadnej okoliczności faktycznej ani prawnej na poparcie żądania mającego na celu zobowiązanie Rady do zapłaty na rzecz skarżącej odszkodowania w wysokości jednego euro tytułem naprawienia rzekomo wyrządzonej szkody. Rada ani interwenient nie zajęli stanowiska w przedmiocie tego wniosku ani w swoich pismach, ani na rozprawie.

Ocena Sądu

176 Zgodnie z art. 19 statutu Trybunału i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu Sądu skarga powinna zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Informacje te powinny być wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozpoznanie sprawy, w danym przypadku, bez dodatkowych informacji. W celu zapewnienia pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości najbardziej istotne okoliczności stanu faktycznego i stanu prawnego, na których opiera się skarga, powinny być zawarte, przynajmniej w skrócie, lecz w sposób spójny i zrozumiały w tekście samej skargi, aby skarga ta mogła zostać dopuszczona (zob. wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2005 r. w sprawie T-19/01 Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-315, pkt 64 wraz z cytowanym orzecznictwem).

177 W celu spełnienia tych wymogów skarga dotycząca naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucję wspólnotową powinna zawierać informacje pozwalające na identyfikację zachowania, które skarżący zarzuca instytucji, powodów, dla których uznał on, że istnieje związek przyczynowy między tym zachowaniem a szkodą, którą, jak twierdzi, poniósł, jak również charakteru i zakresu szkody (zob. wyrok Sądu z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie T-38/96 Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. str. II-1223, pkt 42 i 43 oraz ww. w pkt 176 wyrok w sprawie Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji, pkt 65 wraz z cytowanym orzecznictwem). Natomiast żądanie jakiegokolwiek odszkodowania jest pozbawione niezbędnej precyzji i w związku z tym musi zostać uznane za niedopuszczalne (ww. w pkt 176 wyrok w sprawie Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji, pkt 66).

178 Skarga o zadośćuczynienie za wyrządzoną krzywdę, symboliczne lub w formie rzeczywistego odszkodowania, musi precyzować charakter krzywdy rzekomo doznanej w związku z zarzucanym zachowaniem pozwanej instytucji oraz przynajmniej w przybliżony sposób szacować rozmiar tej krzywdy (zob. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie T-277/97 Ismeri Europa przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. str. II-1825, pkt 81 wraz z cytowanym orzecznictwem).

179 W niniejszym przypadku wniosek o odszkodowanie zawarty w skardze należy najprawdopodobniej rozumieć jako mający na celu zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, ponieważ jej rozmiar jest oszacowany na symboliczną kwotę w wysokości jednego euro. Jednak faktem pozostaje, że skarżąca nie sprecyzowała natury ani charakteru tej krzywdy ani przede wszystkim nie wskazała niewłaściwych zachowań lub zachowania Rady, które miałyby spowodować wyrządzenie krzywdy. Ponadto do Sądu nie należy wyszukiwanie i identyfikowanie w poszczególnych zarzutach

przedstawionych na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności tych spośród nich, które skarżąca zamierzała wskazać jako stanowiące podstawę wniosku o odszkodowanie. Do Sądu nie należy również ocena i badanie istnienia ewentualnego związku przyczynowego między zachowaniami będącymi przedmiotem zarzutów i rzekomo doznaną krzywdą.

180 W tych okolicznościach wniosek o odszkodowanie zawarty w skardze nie zawiera najbardziej podstawowych uściśleń, a więc należy go uznać za niedopuszczalny, zwłaszcza że skarżąca sama nie próbowała zaradzić temu brakowi w replice.

181 Z powyższego wynika również, że w ramach wniosku o odszkodowanie nie ma potrzeby rozstrzygać w przedmiocie zarzutów i argumentów powołanych przez skarżącą na poparcie jej skargi o stwierdzenie nieważności, które jeszcze nie zostały zbadane przez Sąd (zob. pkt 174 powyżej).

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

182 Względy prowadzące Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej, nie są w żaden sposób oparte na nowych dokumentach złożonych przez nią w sekretariacie w dniach 18 i 25 stycznia 2006 r. (zob. pkt 23 i 24 powyżej). Chociaż wspomniane dokumenty zostały włączone do akt sprawy (zob. pkt 31 powyżej), należy je uznać w konsekwencji za pozbawione znaczenia dla niniejszego wyroku. W tych okolicznościach nie należy przychylać się do wniosku Rady o otwarcie procedury ustnej na nowo (zob. pkt 25 niniejszego wyroku).

W przedmiocie kosztów

183 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu Sądu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, Sąd może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty. W niniejszej sprawie należy postanowić, że Rada poniesie własne koszty oraz cztery piąte kosztów skarżącej.

184 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje częściowo odrzucona jako niedopuszczalna i częściowo oddalona jako bezzasadna w zakresie, w jakim ma ona na celu stwierdzenie nieważności wspólnego stanowiska Rady 2005/936/WPZiB z dnia 21 grudnia 2005 r. aktualizującego wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB i uchylającego wspólne stanowisko 2005/847/WPZiB.

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2005/930/WE z dnia 21 grudnia 2005 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającej decyzję 2005/848/WE w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej.**

3) **Wniosek o odszkodowanie zostaje odrzucony jako niedopuszczalny.**

4) **Rada pokrywa własne koszty i cztery piąte kosztów skarżącej.**

5) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty.**

Pirrung Forwood Papasavvas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2006 r.

Sekretarz

E. Coulon

Prezes

J. Pirrung

Spis treści

Okoliczności leżące u podstaw sporu ..... II - 4676

Przebieg postępowania i żądania stron ..... II - 4681

W przedmiocie skutków procesowych uchylenia i zastąpienia początkowo zaskarżonych aktów ..... II - 4684

W przedmiocie żądania drugiego ..... II - 4687

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonego wspólnego stanowiska .... II - 4687

Argumenty uczestników ..... II - 4687

Ocena Sądu ..... II - 4689

W przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji ..... II - 4694

Argumenty uczestników ..... II - 4695

Ocena Sądu ..... II - 4702

Stosowanie gwarancji poszanowania prawa do obrony, obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w kontekście wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 ..... II - 4703

— Prawo do obrony ..... II - 4703

— Obowiązek uzasadnienia ..... II - 4708

— Prawo do skutecznej ochrony sądowej ..... II - 4709

Przedmiot ograniczeń gwarancji związanych z przestrzeganiem prawa do obrony, obowiązku uzasadnienia oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w ramach wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 ..... II - 4710

— Prawo do obrony ..... II - 4710

— Obowiązek uzasadnienia ..... II - 4718

— Prawo do skutecznej ochrony sądowej ..... II - 4724

Zastosowanie w niniejszym przypadku ..... II - 4728

W przedmiocie wniosku o odszkodowanie ..... II - 4732

Argumenty uczestników ..... II - 4732

Ocena Sądu ..... II - 4732

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo ..... II - 4734

W przedmiocie kosztów ..... II - 4735