Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 3 czerwca 2021 r.[1]

Sprawa C-833/19 P

Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Hamasowi

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) – Zwalczanie terroryzmu – Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom lub niektórym grupom i podmiotom – Zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Pozostawienie nazwy organizacji w wykazie osób, grup i podmiotów, które uczestniczyły w aktach terrorystycznych – Istotne wymogi proceduralne – Podpis i uwierzytelnienie uzasadnień decyzji i rozporządzeń Rady Unii Europejskiej nakładających środki ograniczające

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających służących zwalczaniu terroryzmu przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w następstwie rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, a w szczególności środków ograniczających przyjętych wobec organizacji „Hamas", w tym „Hamas-Izz al-Din al-Qassem" (zwanej dalej „Hamasem").

2. Rada wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 4 września 2019 r., Hamas/Rada[2], w którym Sąd ten, po pierwsze, stwierdził nieważność decyzji Rady (WPZiB) 2018/475 z dnia 21 marca 2018 r. dotyczącej aktualizacji wykazu osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylenia decyzji (WPZiB) 2017/1426[3] oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2018/468 z dnia 21 marca 2018 r. dotyczącego wykonania 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 oraz uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) 2017/1420[4], jak również, po drugie, decyzji Rady (WPZiB) 2018/1084 z dnia 30 lipca 2018 r. dotyczącej aktualizacji wykazu osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska

[1] Język oryginału: francuski.

[2] T-308/18, EU:T:2019:557, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem".

[3] Dz.U. 2018, L 79, s. 26.

[4] Dz.U. 2018, L 79, s. 7.

2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylenia decyzji WPZiB 2018/475[5] oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2018/1071 z dnia 30 lipca 2018 r. dotyczącego wykonania art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 oraz uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/468[6] (zwanych dalej łącznie „spornymi aktami") w zakresie, w jakim te akty dotyczą Hamasu.

3. Powstałe w tej sprawie zagadnienie daje Trybunałowi okazję uściślenia zakresu obowiązku złożenia podpisu, a co za tym idzie, obowiązku uwierzytelnienia aktów o charakterze nieustawodawczym przyjmowanych przez Radę w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Dokładniej rzecz ujmując, zadaniem Trybunału jest uściślenie, czy zgodnie z art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE i art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady przyjętego decyzją 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r.[7], oraz mając na względzie obowiązek uzasadnienia wyrażony w art. 296 TFUE, obowiązek złożenia podpisu na aktach Rady odnosi się również do uzasadnień tych aktów znajdujących się w odrębnych dokumentach.

4. Odpowiedź na to pytanie ma szczególne znacznie, jeśli chodzi o stosowanie środków ograniczających przyjmowanych w ramach WPZiB, zważywszy na utrwaloną praktykę Rady polegającą na podpisywaniu wyłącznie aktów, a nie dotyczących ich uzasadnień, oraz mogłaby wywrzeć skutki na zakres obowiązku składania podpisów na załącznikach do aktów ustawodawczych i administracyjnych przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej.

II. Ramy prawne

A. Rezolucja 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

5. W dniu 28 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1373 (2001) określającą zakrojoną na szeroką skalę strategię walki z terroryzmem, w szczególności zwalczanie finansowania terroryzmu. Punkt 1 lit. c) tej rezolucji stanowi między innymi, że wszystkie państwa mają niezwłocznie zamrozić fundusze i inne aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze osób, które popełniają lub usiłują popełnić akty terrorystyczne, ułatwiają ich popełnienie lub w nich uczestniczą, oraz podmiotów należących do tych osób lub przez nie kontrolowanych, a także osób i podmiotów działających w imieniu lub według poleceń wyżej wspomnianych osób i podmiotów.

6. Wspomniana rezolucja nie zawiera wykazu osób, wobec których te środki ograniczające powinny być stosowane.

[5] Dz.U. 2018, L 194, s. 144.

[6] Dz.U. 2018, L 194, s. 23.

[7] Dz.U. 2009, L 325, s. 35; sprostowania: Dz.U. 2010, L 55, s. 83; Dz.U. 2015, L 64, s. 46.

B. Prawo Unii

1. Traktat FUE

7. Artykuł 296 akapit drugi TFUE ma następujące brzmienie:

„Akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w traktatach".

8. Artykuł 297 TFUE stanowi:

„1. Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady.

Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła.

Akty ustawodawcze są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

2. Akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła.

Rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich państw członkowskich, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

Inne dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją".

2. Wspólne stanowisko 2001/931

9. W celu wprowadzenia w życie rezolucji 1373 (2001) Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB [8].

10. Artykuł 1 tego wspólnego stanowiska stanowi w ust. 1, 4 i 6:

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

[…]

4. Lista [wykaz] w załączniku jest sporządzan[y] na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez

[8] Wspólne stanowisko z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93).

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, usiłowanie popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarogodnych dowodach lub poszlakach, lub skazania za takie czyny. Osoby, grupy i podmioty określone przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych za [jako] związane z terroryzmem i przeciwko którym zarządziła ona sankcje, mogą być włączone do tej listy [umieszczone w tym wykazie].

Do celów niniejszego ustępu »właściwa władza« oznacza władzę sądowniczą lub, gdy władze sądownicze nie mają właściwości w zakresie objętym niniejszym ustępem, równoważną właściwą władzę w tym zakresie.

[…]

6. Nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście [umieszczonych w wykazie znajdującym się] w załączniku są poddawane kontroli [przeglądowi] w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania [pozostawienia] ich na liście [w wykazie]".

3. Rozporządzenie nr 2580/2001

11. W celu wprowadzenia w życie środków opisanych we wspólnym stanowisku 2001/931 Rada przyjęła rozporządzenie nr 2580/2001.

12. Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6:

a) wszystkie fundusze [środki finansowe], inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze należące do i będące własnością lub posiadane przez osobę fizyczną lub osobę prawną, grupę lub podmiot wymienione na liście określonej [w wykazie określonym] w ust. 3, zostają zamrożone;

b) fundusze [środki finansowe], inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym na liście określonej [w wykazie określonym] w ust. 3, ani na ich rzecz.

2. Poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6, zakazane jest świadczenie usług finansowych osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym na liście określonej [w wykazie określonym] w ust. 3, ani na ich rzecz.

3. Rada, stanowiąc jednomyślnie, ustanawia, przegląda i zmienia listę [wykaz] osób, grup i podmiotów, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska [2001/931]; na takiej liście [w takim wykazie] znajdują się:

i) osoby fizyczne dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w [dokonaniu], lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;

ii) osoby prawne, grupy lub podmioty dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w [dokonaniu], lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;

iii) osoby prawne, grupy lub podmioty będące własnością lub kontrolowane przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grupy lub podmioty określone w [ppkt (i) oraz (ii)]; albo

iv) osoby fizyczne lub prawne, grupy lub podmioty działające w imieniu lub pod kierownictwem jednej lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów określonych w [ppkt (i) oraz (ii)]”[9].

4. Regulamin wewnętrzny Rady

13. Artykuł 12 regulaminu wewnętrznego Rady, zatytułowany „Zwykła procedura pisemna i procedura milczącej zgody”, w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. W pilnych sprawach akty Rady mogą być przyjmowane w głosowaniu pisemnym, jeżeli Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli [Coreper] jednomyślnie zadecydują o zastosowaniu tej procedury. W wyjątkowych okolicznościach zastosowanie tej procedury może zaproponować również przewodniczący; w takim przypadku można przeprowadzić głosowanie pisemne, jeżeli wszyscy członkowie Rady wyrażą na to zgodę.

[…]

3. Sekretariat generalny stwierdza zakończenie procedury pisemnej”.

14. Zgodnie z art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady, zatytułowanym „Podpisywanie aktów”:

„Teksty aktów przyjętych przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, a także teksty aktów przyjętych przez Radę, są podpisywane przez przewodniczącego urzędującego w momencie przyjęcia tych aktów oraz przez Sekretarza Generalnego. Sekretarz Generalny może upoważnić dyrektorów generalnych Sekretariatu Generalnego do podpisywania aktów”.

III. Okoliczności powstania sporu

15. Na mocy art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2001/931, które zostało wprowadzone w życie rozporządzeniem nr 2580/2001 i decyzją 2001/927, utworzony został wykaz osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych (zwany dalej „spornym wykazem”), który był regularnie aktualizowany późniejszymi aktami Rady.

16. W momencie przyjęcia tych aktów nazwa Hamas została wpisana do spornego wykazu początkowo jako „Hamas-Izz al-Din al-Qassem (terrorystyczne skrzydło Hamasu)”, następnie jako „»Hamas«, w tym »Hamas-Izz al-Din al-Qassem«”, przy czym ta ostatnia nazwa figuruje w spornych aktach[10].

[9] Ten wykaz został utworzony w drodze decyzji Rady 927/2001/WE z dnia 27 grudnia 2001 r. ustalającej listę przewidzianą [wykaz przewidziany] w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (Dz.U. 2001, L 344, s. 83) i był regularnie aktualizowany przez późniejsze akty Rady, między innymi przez sporne akty.

[10] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 10 i 26.

17. Na mocy spornych aktów Rada, w wyniku przeglądu przewidzianego w art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, pozostawiła nazwę „Hamas” w spornym wykazie [11].

18. W motywach tych aktów stwierdzono, co następuje:

– Rada sprawdziła, czy właściwe władze, o których mowa w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, podjęły decyzje w odniesieniu do wszystkich osób, grup i podmiotów umieszczonych w spornym wykazie, z których to decyzji wynika ich uczestnictwo w aktach terrorystycznych w rozumieniu art. 1 ust. 2 i 3 tego wspólnego stanowiska, oraz uznała też, że osoby, grupy i podmioty powinny nadal być objęte środkami ograniczającymi [12];

– Rada, w przypadkach gdy było to wykonalne, przedstawiła wszystkim osobom, grupom i podmiotom uzasadnienie umieszczenia ich nazwisk i nazw w spornym wykazie [13];

– poprzez ogłoszenie opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* Rada poinformowała osoby, grupy i podmioty wymienione w spornym wykazie, że postanowiła pozostawić ich nazwiska i nazwy w wykazie. Rada poinformowała również osoby, grupy i podmioty, których to dotyczy, że możliwe jest zwrócenie się do Rady o uzasadnienie umieszczenia ich nazwisk i nazw w tym wykazie, o ile takie uzasadnienie nie zostało im wcześniej przekazane [14];

– przy przeglądzie spornego wykazu Rada uwzględniła uwagi przedłożone jej przez zainteresowanych oraz uaktualnione informacje otrzymane od właściwych organów krajowych, dotyczące statusu osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy zostały umieszczone w wykazie na szczeblu krajowym [15].

19. Jeśli chodzi o wpis Hamasu do spornego wykazu, w uzasadnieniach spornych aktów (zwanych dalej „uzasadnieniami”) wskazano, po pierwsze, decyzję Secretary of State for the Home Department (ministra spraw wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo) z dnia 29 marca 2001 r. [16], a po drugie, trzy decyzje przyjęte przez władze Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 1995, 1997 i 2001 (zwane dalej „decyzjami władz Stanów Zjednoczonych”) [17].

20. W zasadniczej części uzasadnień Rada, stwierdziwszy, że każdy z tych aktów krajowych stanowi decyzję właściwej władzy w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 i że akty te nadal obowiązują, doszła do wniosku, że każda z tych decyzji daje wystarczające podstawy do wpisania Hamasu do spornego wykazu, i wskazała, iż powody umieszczenia Hamasu w tym wykazie wciąż pozostają ważne, w związku z czym jego nazwę należy pozostawić we wspomnianym wykazie.

21. W załącznikach do uzasadnienia Rada zawarła opis ustawodawstw krajowych, na mocy których przyjęto decyzje organów krajowych, przedstawienie definicji pojęć związanych z terroryzmem, jakie wskazano w tych ustawodawstwach, opis procedur dotyczących ponownego

[11] Wykaz ten jest powtórzony w identycznym brzmieniu w załącznikach do wszystkich czterech spornych aktów.

[12] Zobacz motyw 5 decyzji 2018/475 i rozporządzenia 2018/468 oraz analogiczne motywy decyzji 2018/1084 i rozporządzenia 2018/1071.

[13] Zobacz motywy 2 rozporządzenia 2018/468 i rozporządzenia 2018/1071.

[14] Zobacz motywy 3 rozporządzenia 2018/468 i rozporządzenia 2018/1071.

[15] Zobacz motywy 4 rozporządzenia 2018/468 i rozporządzenia 2018/1071.

[16] Załącznik A do uzasadnień.

[17] Załącznik B do uzasadnień.

rozpatrzenia spraw objętych tymi decyzjami, opis okoliczności faktycznych, na których oparły się organy krajowe, oraz stwierdzenie, że te okoliczności faktyczne stanowią akty terrorystyczne w rozumieniu art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931.

22. Sporne akty i uzasadnienia zostały przyjęte przez Radę w ramach procedury pisemnej w rozumieniu art. 12 ust. 1 regulaminu wewnętrznego tej instytucji.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

23. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 maja 2018 r. Hamas wniósł na podstawie art. 263 TFUE skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2018/475 i rozporządzenia wykonawczego 2018/468 w zakresie, w jakim akty te go dotyczą. Ponieważ akty te zostały uchylone i zastąpione decyzją 2018/1084 i rozporządzeniem wykonawczym 2018/1071, Hamas dostosował swoje pierwotne żądania w taki sposób, aby skarga odnosiła się również do stwierdzenia nieważności tych ostatnich aktów w zakresie, w jakim go one dotyczą.

24. Na poparcie skargi Hamas podniósł siedem zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, drugi – błędów w zakresie prawdziwości okoliczności faktycznych, trzeci – błędu w ocenie polegającego na uznaniu Hamasu za organizację terrorystyczną, czwarty – naruszenia zasady nieingerencji, piąty – niewystarczającego uwzględnienia rozwoju sytuacji ze względu na upływ czasu, szósty – naruszenia obowiązku uzasadnienia, a siódmy – naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd w ramach środków organizacji postępowania Hamas podniósł ósmy zarzut, dotyczący braku uwierzytelnienia przedstawionego uzasadnienia.

25. Co się tyczy zarzutów od pierwszego do siódmego, Sąd uznał na wstępie, że uzasadnienie jest niewystarczające, jeśli chodzi o decyzje władz Stanów Zjednoczonych, które to decyzje w związku z tym nie mogą stanowić podstawy spornych aktów, po czym kontynuował badanie skargi, ograniczając je do zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim są one oparte na decyzji Secretary of State for the Home Department z 2001 r.[18]. W następstwie tego badania Sąd oddalił te zarzuty jako bezzasadne w zakresie, w jakim wspomniane akty opierały się na tej ostatniej decyzji[19].

26. Jeśli chodzi o zarzut ósmy, Sąd, uznawszy go za dopuszczalny jako zarzut oparty na normie porządku publicznego[20], zwrócił uwagę, że uzasadnienia spornych aktów nie zostały podpisane przez przewodniczącego Rady i jej sekretarza generalnego, mimo że znajdowały się one w dokumentach odrębnych od tych aktów, i opierając się między innymi na orzecznictwie wywodzącym się z wyroku z dnia 15 czerwca 1994 r., Komisja/BASF i in.[21], orzekł, że akty te zostały przyjęte z naruszeniem art. 297 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz że to istotne uchybienie formalne powinno prowadzić do stwierdzenia ich nieważności[22]. W konsekwencji Sąd uwzględnił zarzut ósmy i stwierdził nieważność tych aktów w zakresie, w jakim dotyczyły one Hamasu.

18 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 76 i 77.

19 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 78–261.

20 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 266–269.

21 C-137/92 P, zwanego dalej „wyrokiem Komisja/BASF i in.”, EU:C:1994:247.

22 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 270–305.

V. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

27. W dniu 14 listopada 2019 r. Rada wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku, a w dniu 15 marca 2021 r. udzieliła odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania wymagające odpowiedzi na piśmie. Rada wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji oraz o obciążenie Hamasu kosztami postępowania w obydwu instancjach.

28. Hamas wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Rady kosztami postępowania w obydwu instancjach.

VI. Analiza

29. Na poparcie odwołania Rada podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia przez Sąd prawa przy ocenie ósmego zarzutu skargi, dotyczącego braku uwierzytelnienia uzasadnień spornych aktów, a drugi – naruszenia przez Sąd prawa poprzez stwierdzenie, że decyzje władz Stanów Zjednoczonych nie stanowią dostatecznej podstawy umieszczenia Hamasu w spornym wykazie.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uwierzytelnienia uzasadnień spornych aktów

30. Pierwszy zarzut odwołania dotyczy naruszenia prawa przy ocenie ósmego zarzutu skargi, który odnosi się do braku uwierzytelnienia uzasadnień spornych aktów.

31. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że Rada, zgodnie z utrwaloną praktyką stosowaną przy przyjmowaniu środków ograniczających w ramach WPZiB, po pierwsze, opublikowała sporne akty w serii L *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, a po drugie, doręczyła te akty i ich uzasadnienia Hamasowi i innym zainteresowanym osobom i podmiotom [23]. Bezsporne jest również to, że o ile wspomniane akty zostały opatrzone podpisem przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady, o tyle tekst tych uzasadnień doręczony Hamasowi pocztą wraz z samymi aktami nie był opatrzony żadnym podpisem [24].

32. W zaskarżonym wyroku Sąd, zauważywszy, że uzasadnienia spornych aktów nie zostały podpisane przez przewodniczącego Rady i jej sekretarza generalnego, mimo że były one zawarte w dokumentach odrębnych od tych aktów, orzekł, iż wspomniane akty zostały przyjęte z naruszeniem art. 297 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady oraz że to uchybienie formalne powinno prowadzić do stwierdzenia ich nieważności [25].

33. Sąd doszedł do tego wniosku w wyniku następującego toku rozumowania:

– artykuł 297 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi, że akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie

[23] Rada doręcza te akty bądź bezpośrednio, jeżeli zna adresy osób i podmiotów, których one dotyczą, bądź, jeśli ich nie zna, poprzez publikację zawiadomienia w serii C *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*. W niniejszym przypadku, jak wynika z pkt 11 i 27 zaskarżonego wyroku, Rada doręczyła uzasadnienia decyzji o pozostawieniu Hamasu w spornym wykazie adwokatowi Hamasu pismami z dnia 22 marca i 31 lipca 2018 r.

[24] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 278.

[25] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 270–305.

wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła, a art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady przewiduje, że teksty aktów przyjętych przez tę instytucję są podpisywane przez przewodniczącego i przez sekretarza generalnego [26];

– jak wynika z wyroku Komisja/BASF i in., uwierzytelnianie aktu poprzez jego podpisanie służy zapewnieniu pewności prawnej i stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności [27];

– skoro zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE akty przyjęte przez Radę są uzasadniane, a w myśl wyroku Komisja/BASF i in. część normatywna i uzasadnienie stanowią nierozerwalną całość, to w przypadku gdy akt i uzasadnienia uzupełniające jego motywy zawarte są w odrębnych dokumentach, zarówno ten akt, jak i jego uzasadnienia wymagają uwierzytelnienia [28].

34. Ponadto, odpowiadając na argumenty Rady, Sąd uściślił, że:

– o ile zgodnie z orzecznictwem Trybunału publikacja w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* środków w postaci zamrożenia środków finansowych może być ograniczona do części normatywnej i ogólnego uzasadnienia, o tyle ta „tolerancja" nie dotyczy obowiązku podpisania aktów zgodnie z art. 297 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz z art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady [29];

– Rada nie mogła zastąpić uwierzytelnienia spornych aktów, jakim jest ich podpisanie, „opisem procedury zastosowanej przez Radę w celu przyjęcia wspomnianych aktów" przewidzianej w art. 12 ust. 1 jej regulaminu wewnętrznego [30];

– brak uwierzytelnienia uzasadnień spornych aktów stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, które skutkuje nieważnością tych aktów, nawet jeżeli, w odróżnieniu od okoliczności faktycznych leżących u podstaw wyroku Komisja/BASF i in., tożsamość treści tych uzasadnień doręczonych Hamasowi z tekstem przyjętym przez Radę nie jest kwestionowana [31];

– to naruszenie istotnego wymogu proceduralnego powinno samo w sobie prowadzić do stwierdzenia nieważności spornych aktów [32].

35. Rada podnosi w odwołaniu, po pierwsze, że podpisała sporne akty; po drugie, że wyodrębniła uzasadnienia tych aktów i zgodnie z orzecznictwem Sądu [33] doręczyła wyciąg dokumentu zawierający część tych uzasadnień odnoszących się do Hamasu wyłącznie Hamasowi; po trzecie, że w sprawie, w której zapadł wyrok Komisja/BASF i in., kolegium komisarzy przyjęło decyzję, której treść różniła się od treści w niektórych wersjach językowych i od wersji opublikowanych i doręczonych zainteresowanym podmiotom, podczas gdy w niniejszym przypadku z jednej strony nie wykazano, ani nawet nie podnoszono, że uzasadnienia skierowane do Hamasu różniły

[26] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 270 i 271.

[27] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 272–277.

[28] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 281 i 282.

[29] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 285–288.

[30] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 289–297.

[31] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 298–302.

[32] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 303 i 304.

[33] Rada powołuje się na wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rada (T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 147).

się od tych przyjętych przez Radę, a z drugiej strony treść spornych aktów i uzasadnień została przyjęta zgodnie z tą samą procedurą przewidzianą w art. 12 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady; po czwarte, że dokument, który został doręczony Hamasowi, był podpisany elektronicznie, opatrzony elektroniczną pieczęcią i elektronicznym oznaczeniem czasu; po piąte, że z wyroku Komisja/BASF i in. nie wynika, iż dokument zawierający uzasadnienia powinien być odrębnie podpisany przez przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady; po szóste, że wysłane Hamasowi pisma były oznakowane stemplem przez sekretariat generalny Rady, chociaż dla bezpieczeństwa nie wskazywały konkretnego nadawcy, co stanowiło środek ostrożności przez wzgląd na personel sekretariatu generalnego, ponieważ pisma tego rodzaju są kierowane do podmiotów lub osób zaangażowanych w akty terrorystyczne. Ponadto, w odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania wymagające odpowiedzi na piśmie, Rada rozróżnia z jednej strony uwierzytelnienie aktu, warunkujące możliwość jego zaskarżenia i wynikające, w zależności od przypadku, z jego publikacji albo z jego doręczenia, a z drugiej strony – obowiązek złożenia podpisu na akcie, który ma inny cel, a mianowicie zapewnienie stabilności przyjętego tekstu i utrwalenie woli danej instytucji.

36. Hamas odpowiada, po pierwsze, że ponieważ uzasadnienie aktu jest nierozerwalnie związane z jego częścią normatywną, powinno ono być uwierzytelnione w sytuacji, gdy znajduje się w odrębnym od tej części dokumencie; po drugie, że okoliczność, iż Rada wyodrębnia indywidualne powody umieszczenia w wykazie od części normatywnej spornych aktów, nie uzasadnia odstępstwa od zasad dotyczących uwierzytelniania; po trzecie, że przebieg postępowania w ramach Rady i zgodność uzasadnień przyjętych przez Radę z uzasadnieniami doręczonymi Hamasowi nie kompensują braku uwierzytelnienia; po czwarte, że wyłącznie odręczny, a nie elektroniczny podpis może uwierzytelniać akty przyjmowane przez Radę, zwłaszcza że uzasadnienia zostały przesłane Hamasowi drogą pocztową; po piąte, że uzasadnienia powinny być uwierzytelnione ze względu na zasadę nierozdzielności uzasadnienia i części normatywnej aktu oraz ze względu na interes, jaki mają zainteresowane osoby w uzyskaniu pewności, iż akt został rzeczywiście przyjęty przez daną instytucję i stanowi wyraz jej woli; po szóste, że okoliczność, iż pisma notyfikujące zostały oznakowane stemplem przez sekretariat generalny Rady nie jest wzmiankowana w zaskarżonym wyroku, a zatem nie jest istotna w ramach niniejszego odwołania.

37. Jak wyjaśnię w kolejnych punktach, uważam, że rozumowanie Sądu jest pod wieloma względami błędne:

– po pierwsze, art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE nie ma zastosowania do uzasadnień dotyczących umieszczenia i pozostawienia osób, grup lub podmiotów objętych indywidualnymi środkami ograniczającymi w wykazie;

– następnie, ani art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, gdyby nawet przyjąć, że ma w tym przypadku zastosowanie, ani art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady nie wprowadzają obowiązku złożenia podpisu na uzasadnieniach, w sytuacji gdy akty, z którymi są nierozerwalnie związane, zostały podpisane;

– wreszcie, odrębne podpisywanie uzasadnienia nie jest także wymagane na podstawie art. 296 TFUE, bez uchybienia dla przywołanej przez Sąd zasady, zgodnie z którą część normatywna aktu jest nierozerwalnie związana z jego uzasadnieniem.

38. Jednakże przed przystąpieniem do tej analizy na wstępie zbadam relację pomiędzy obowiązkiem złożenia podpisu a obowiązkiem uwierzytelnienia aktów Rady, odpowiadając na jej argument, zgodnie z którym obowiązek złożenia podpisu nie wchodzi w zakres obowiązku uwierzytelnienia spornych aktów.

1. W przedmiocie relacji pomiędzy obowiązkiem złożenia podpisu a obowiązkiem uwierzytelnienia aktów Rady

39. Ósmy zarzut skargi, uwzględniony przez Sąd, dotyczył „braku uwierzytelnienia" uzasadnień, który wynikał z braku opatrzenia ich podpisem [34]. Sąd utożsamił zatem brak podpisu na uzasadnieniach z brakiem ich uwierzytelnienia.

40. W związku z powyższym zagadnienie dotyczące ustalenia, czy art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE lub art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady wprowadzają obowiązek odrębnego podpisania uzasadnień, w sytuacji gdy akty, z którymi są one nierozerwalnie związane, zostały podpisane, leży u podstaw zagadnienia dotyczącego ustalenia, czy podpis, którym zostały opatrzone sporne akty, obejmuje też uwierzytelnienie tych aktów, jak również uwierzytelnienie wszelkich związanych z nimi aktów przyjętych przez Radę, takich jak uzasadnienia, biorąc pod uwagę utrwaloną praktykę Rady i pozostałych instytucji Unii, zgodnie z którą załączniki do aktów tych instytucji nie są odrębnie podpisywane.

41. W odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania wymagające odpowiedzi na piśmie Rada dokonała rozróżnienia pomiędzy z jednej strony *uwierzytelnieniem* aktu, warunkującym możliwość jego zaskarżenia i wynikającym, w zależności od przypadku, z jego publikacji albo z jego doręczenia, a z drugiej strony *podpisaniem* aktu, które służy innemu celowi, a mianowicie zapewnieniu stabilności przyjętego tekstu i utrwaleniu woli instytucji.

42. Nie mogę zgodzić się z taką interpretacją. Sama Rada wskazuje bowiem w swoich uwagach na piśmie, że obowiązek złożenia podpisu ma na celu „zapewnienie stabilności przyjętego tekstu i utrwalenie woli instytucji", dodając między innymi, że podpisanie aktu stanowi potwierdzenie, że został on „przyjęty w sposób prawidłowy pod względem formalnym i że jego treść wiernie odzwierciedla treść podjętej decyzji". Wydaje mi się jednak, że te cechy są właściwe dla uwierzytelnienia aktu Rady, skoro mają na celu zapewnienie, że akt ten został istotnie przyjęty przez daną instytucję.

43. Poza tym, mimo że art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady ogranicza się do wskazania obowiązku złożenia podpisu na aktach Rady, bez innych uściśleń, wydaje mi się jednakże, iż obowiązek ten służy wyłącznie zapewnieniu, aby akt był przyjęty w imieniu instytucji, którą reprezentują osoby składające podpis, a zatem, aby był „uwierzytelniony".

44. Pragnę w tym względzie zauważyć, że art. 11 i 18 regulaminu Komisji Europejskiej [35] stanowią wyraźnie – odpowiednio – że zatwierdzone protokoły „są uwierzytelniane poprzez złożenie podpisów przez przewodniczącego i sekretarza generalnego" oraz że akty przyjęte w trybie procedury pisemnej „są uwierzytelniane poprzez podpis sekretarza generalnego na ostatniej stronie notatki dziennej" [36]. Z przepisów tych wynika zatem jasno, że celem obowiązku złożenia podpisu na aktach przyjmowanych przez Komisję jest ich uwierzytelnienie.

[34] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 262 i 263.

[35] Dz.U. 2000, L 308, s. 26.

[36] Wyróżnienie moje.

45. Z kolei art. 79 regulaminu Parlamentu Europejskiego [37], zatytułowany „Podpisanie i publikacja przyjętych aktów prawnych", w akapicie pierwszym stanowi, że „[p]o opracowaniu ostatecznej wersji tekstu przyjętego […] oraz po sprawdzeniu należytego przeprowadzenia wszystkich procedur, akty przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą podpisywane są przez Przewodniczącego i Sekretarza Generalnego". Mimo że przepis ten nie wspomina o uwierzytelnieniu, wydaje mi się oczywiste, że celem złożenia podpisu na akcie jest przede wszystkim zapewnienie przestrzegania procedury przyjęcia tego aktu, a zatem uwierzytelnienie przyjętego aktu.

46. W związku z powyższym uważam, że obowiązek złożenia podpisu na aktach instytucji Unii służy przede wszystkim uwierzytelnieniu tych aktów.

47. Uważam natomiast, że publikacja lub, w zależności od przypadku, doręczenie aktów utożsamiane przez Radę z ich uwierzytelnieniem mają inny cel, a mianowicie umożliwienie osobom trzecim *zaskarżenia* tych aktów, a zatem umożliwienie, w zależności od przypadku, ich wejścia w życie lub ich stosowania.

48. W związku z powyższym moim zdaniem Sąd nie naruszył prawa, badając zakres obowiązku złożenia podpisu na aktach Rady pod kątem obowiązku uwierzytelnienia tych aktów.

2. W przedmiocie obowiązku złożenia podpisu w rozumieniu art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE w odniesieniu do uzasadnień dotyczących środków ograniczających

49. Zgodnie z art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte między innymi w formie rozporządzeń i dyrektyw, tak jak sporne akty, oraz w formie *decyzji, które nie wskazują adresata*, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła, natomiast zgodnie z akapitem trzecim tego postanowienia inne dyrektywy, jak również *decyzje, które wskazują adresata*, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

50. Należy w tym względzie przypomnieć o szczególnym charakterze aktów Rady nakładających środki ograniczające przyjmowanych w ramach WPZiB, takich jak sporne akty, które to akty są zbliżone zarówno do aktów o charakterze ogólnym – ponieważ zabraniają adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny między innymi udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazach zawartych w załącznikach do tych aktów – jak i do zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec takich osób i podmiotów [38].

51. Poza tym to właśnie indywidualny charakter tych aktów umożliwia, zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE i art. 263 akapit czwarty TFUE, dostęp do sądu Unii [39], gdyż Trybunał co do zasady, zgodnie z art. 275 akapit pierwszy TFUE, nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie.

52. Poza tym to również ze względu na indywidualny charakter rozpatrywanych aktów oraz na wrażliwy charakter informacji, z jakimi wiąże się dany akt, w orzecznictwie przyjęto, że szczegółowe przedstawienie zarzutów postawionych zainteresowanym mogłoby nie tylko stać

[37] Dz.U. 2019, L 302, s. 1.

[38] Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada (sprawy połączone od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

[39] Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada (sprawy połączone od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 57).

w sprzeczności z nadrzędnymi względami leżącymi w ogólnym interesie, lecz również naruszać uzasadnione interesy tych osób i podmiotów, gdyż mogłoby poważnie zaszkodzić ich dobremu imieniu [40].

53. W związku z tym, w przeciwieństwie do ogólnych kryteriów umieszczenia w wykazie, określających powody, dla których Rada przyjęła środki ograniczające w kontekście danej sprawy i które stanowią wyraz ogólnego charakteru aktu i jego uzasadnienia, konkretne motywy leżące u podstaw umieszczenia danej osoby, grupy czy podmiotu, którego dotyczą te środki, stanowią wyraz indywidualnego charakteru tego aktu i niekoniecznie powinny podlegać upublicznieniu przez Radę [41].

54. W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 50 niniejszej opinii sporne akty, mimo iż są aktami o charakterze ogólnym, stanowią również „decyzje indywidualne" względem Hamasu w zakresie, w jakim go dotyczą.

55. Na potrzeby stosowania art. 297 ust. 2 TFUE należy zatem rozróżnić z jednej strony elementy spornych aktów stanowiące cechy *aktów o charakterze ogólnym*, a więc rodzących obowiązek złożenia podpisu wyrażony w pierwszym akapicie tego postanowienia, a z drugiej strony elementy tych aktów stanowiące cechy *decyzji indywidualnych*, rodzących z kolei obowiązek ich doręczenia zgodnie z akapitem trzecim wspomnianego postanowienia.

56. W tym względzie, o ile sporne akty same w sobie mają charakter ogólny i zgodnie z art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE wymagają podpisu oraz – zgodnie z akapitem drugim tego postanowienia – publikacji, o tyle wydaje mi się oczywiste, że uzasadnienia, które dotyczą indywidualnych powodów umieszczenia osób objętych środkami ograniczającymi, w tym wypadku Hamasu, w wykazie, nie są wyrazem ogólnego charakteru tych aktów, lecz raczej ich charakteru indywidualnego. Ponadto indywidualny i poufny charakter tych motywów uzasadnia to, że wspomniane indywidualne powody nie podlegają publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, w myśl orzecznictwa przytoczonego w pkt 52 niniejszej opinii.

57. W związku z powyższym wydaje mi się, że uzasadnienia spornych aktów nie są objęte zakresem stosowania art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, lecz – jak każda decyzja, która wskazuje adresata – zakresem stosowania akapitu trzeciego tego postanowienia, w którym nie ma mowy o obowiązku złożenia podpisu i który uzależnia skuteczność takiej decyzji od jej notyfikacji.

58. Wynika z tego, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że w okolicznościach niniejszej sprawy art. 297 ust. 2 TFUE wymagał podpisania uzasadnień spornych aktów.

[40] Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rada (T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 147).

[41] Pragnę zauważyć, że Rada w swojej praktyce stara się publikować indywidualne powody umieszczenia w wykazie w zakresie, w jakim jest to niezbędne do wykazania zgodności umieszczenia danej osoby w wykazie z ogólnymi kryteriami umieszczania wyrażonymi w aktach nakładających środki ograniczające, przekazując jednocześnie bardziej szczegółowe informacje dotyczące umieszczenia wyłącznie zainteresowanej osobie. Zobacz tytułem przykładu decyzję 2014/119/WPZiB z dnia 5 marca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 66, s. 26; sprostowania: Dz.U. 2014, L 70, s. 35; Dz.U. 2014, L 350, s. 15; Dz.U. 2014, L 350, s. 16; Dz.U. 2019, L 86, s. 118) i rozporządzenie (UE) nr 208/2014 z tej samej daty (Dz.U. 2014, L 66, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2014, L 70, s. 36, Dz.U. 2014, L 350, s. 15, Dz.U. 2014, L 350, s. 16, Dz.U. 2019, L 86, s. 118) w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie, przedłużone ze zmianami do chwili obecnej: w załącznikach do tych aktów Rada wskazuje w zwięzły sposób przyczynę umieszczenia w wykazie każdej z osób, których dotyczą środki (między innymi fakt toczącego się postępowania karnego w sprawie sprzeniewierzenia środków publicznych), a następnie przekazuje wyłącznie zainteresowanej osobie, na jej wniosek, szczegółowe uzasadnienie umieszczenia jej w wykazie (w szczególności przedmiot postępowania karnego dotyczącego tej osoby). Zobacz m.in. wyrok z dnia 15 września 2016 r., Yanukovych/Rada (T-346/14, EU:T:2016:497, pkt 8–12), utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 19 października 2017 r., Yanukovych/Rada (C-598/16 P, niepublikowany, EU:C:2017:786).

59. W każdym razie, jak wyjaśnię w pkt 60–67 niniejszej opinii, nawet w przypadku gdyby zostało stwierdzone, że art. 297 ust. 2 TFUE ma w tym przypadku zastosowanie, uważam, że z postanowienia tego nie wynika w niniejszej sprawie obowiązek odrębnego podpisania uzasadnień spornych aktów.

3. W przedmiocie zakresu obowiązku złożenia podpisu w rozumieniu art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE lub art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady w odniesieniu do uzasadnień załączonych do spornych aktów

60. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „akty o charakterze nieustawodawczym" przyjmowane przez Radę są podpisywane przez jej przewodniczącego. W niemal identyczny sposób art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady przewiduje, że „teksty aktów" przyjętych przez Radę są podpisywane przez przewodniczącego urzędującego w momencie przyjęcia tych aktów oraz przez sekretarza generalnego.

61. Zatem przepisy te, zgodnie z ich brzmieniem, wymagają podpisania (tekstów) *aktów* przyjmowanych przez Radę i niekoniecznie rozciągają ten obowiązek na *załączniki* do tych aktów.

62. W drugiej kolejności należy zauważyć, że uzasadnieniem zarzutu opartego na normie porządku publicznego dotyczącego naruszenia zasad uwierzytelniania aktów Unii są przede wszystkim względy pewności prawa oraz potrzeby nieodłącznie związane z kontrolą sądową [42]. W wyroku Komisja/BASF i in., na którym Sąd oparł swoje rozumowanie [43], Trybunał orzekł bowiem, że uwierzytelnianie aktów Komisji przez złożenie na nich podpisów przez przewodniczącego i sekretarza wykonawczego, przewidziane w art. 12 regulaminu tej instytucji w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania spornej decyzji, ma na celu zapewnienie pewności prawa, która wymaga, aby osoby trzecie posiadały możliwość zweryfikowania, czy akty, które są publikowane lub doręczane, odpowiadają tym, które zostały przyjęte, i stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności [44].

63. W niniejszej sprawie Rada z jednej strony wykazała, i nie zostało to zakwestionowane, że uzasadnienia były w sposób nierozerwalny połączone ze spornymi aktami w trakcie procedury zatwierdzania tych aktów przewidzianej w art. 12 regulaminu wewnętrznego Rady oraz że uniemożliwiona została jakakolwiek zmiana przyjętych w tym kontekście dokumentów dzięki zastosowaniu środków informatycznych takich jak podpis elektroniczny, elektroniczna pieczęć i elektroniczne oznaczenie czasu na tych dokumentach.

64. Z drugiej strony Hamas nie wykazał ani nawet nie podnosił, że tekst uzasadnień w brzmieniu przyjętym przez Radę nie jest tożsamy z tym, który został mu przez nią doręczony, ani nie przedstawia żadnej innej poszlaki lub okoliczności, która obalałaby domniemanie ważności,

[42] Zobacz w tym względzie F. Clausen, *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruksela 2018, s. 222.

[43] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 272–277.

[44] Zobacz wyrok Komisja/BASF i in., pkt 75 i 76.

z jakiego korzystają akty instytucji Unii [45]. Z kolei Sąd w zaskarżonym wyroku ograniczył się zasadniczo do stwierdzenia, że aspekt ten jest nieistotny dla sprawy, ponieważ zaskarżone akty i ich uzasadnienia były zawarte w odrębnych dokumentach [46].

65. Moim zdaniem, skoro należy uznać, że złożenie podpisu na akcie stanowi instrument potwierdzenia woli autora tego aktu i reprezentowanej przez niego instytucji co od przyjęcia tego aktu [47], to uważam, że w tym przypadku zostało wykazane, że przewodniczący i sekretarz generalny Rady, podpisując sporne akty, wyrazili wolę tej instytucji co do przyjęcia spornych środków ograniczających wobec Hamasu, w tym co do pozostawienia Hamasu w spornym wykazie, zważywszy na powody tego pozostawienia przedstawione w uzasadnieniach tych aktów. Poza tym w aktach tych wskazano okoliczność, że Rada przedstawiła wszystkim osobom, grupom i podmiotom uzasadnienie umieszczenia ich nazwisk i nazw w wykazie, w przypadkach gdy było to wykonalne [48], a uzasadnienia były w sposób nierozerwalny połączone z tymi aktami w toku procedury ich przyjmowania [49].

66. Uważam zatem, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że w okolicznościach niniejszej sprawy art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady zobowiązywał przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady do podpisania uzasadnień spornych aktów, odrębnie od samych aktów, w celu ich uwierzytelnienia.

[45] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału akty instytucji, organów i agencji Unii objęte są bowiem domniemaniem ważności, wobec czego wywołują one skutki prawne aż do czasu ich cofnięcia, stwierdzenia nieważności w wyniku skargi o stwierdzenie nieważności albo uznania za nieważne w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub wskutek podniesienia zarzutu niezgodności z prawem (wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., CIVAD, C-533/10, EU:C:2012:347, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Poza tym w sprawie, w której skarżąca, powołując się na wyrok Komisja/BASF i in., kwestionowała prawidłowość przyjęcia i uwierzytelnienia rozpatrywanej decyzji, jak również zgodność doręczonej jej kopii z oryginałem, Sąd oddalił te argumenty na tej podstawie, że skarżąca nie przedstawiła żadnej poszlaki ani też żadnej konkretnej okoliczności, która obalałaby domniemanie ważności, z którego korzystają akty wspólnotowe, zarówno jeśli chodzi o przyjęcie i uwierzytelnienie spornej decyzji, jak i o zgodność jej oryginalnego tekstu z kopią doręczoną skarżącej (zob. wyrok z dnia 7 lipca 1994 r., Dunlop Slazenger/Komisja, T-43/92, EU:T:1994:79, pkt 24).

[46] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 301.

[47] Zobacz pkt 42–46 niniejszej opinii.

[48] Zobacz motywy 2 rozporządzenia 2018/468 i rozporządzenia 2018/1071.

[49] W orzecznictwie przyjęto podobne podejście, jeśli chodzi o art. 16 akapit pierwszy regulaminu Komisji z dnia 17 lutego 1993 r. (Dz.U. 1993, L 230, s. 16), który podobnie jak ten obowiązujący przewidywał, że przyjęte akty, załączone do protokołu posiedzenia, w trakcie którego zostały przyjęte, były uwierzytelnianie podpisami przewodniczącego i sekretarza generalnego Komisji składanymi na pierwszej stronie tego protokołu. W myśl tego orzecznictwa przewidziane w tym przepisie zasady uwierzytelniania same w sobie stanowią wystarczającą gwarancję do celów kontrolowania – na wypadek jej kwestionowania – identyczności tekstów doręczonych lub opublikowanych i tekstu przyjętego przez kolegium komisarzy, a tym samym woli ich autora. Skoro bowiem tekst jest załączony do protokołu, którego pierwsza strona została podpisana przez przewodniczącego i sekretarza generalnego, istnieje łączność między tym protokołem i załączonymi dokumentami, pozwalająca upewnić się co do treści i dokładnej formy decyzji kolegium. W tym względzie organ powinien korzystać z domniemania, że działał zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami – dopóki sąd Unii nie stwierdzi, że działanie organu było z nimi niezgodne (zob. podobnie m.in. wyrok z dnia 20 kwietnia 1999 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, sprawy połączone od T-305/94 do T-307/94, od T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94, EU:T:1999:80, pkt 302–304, utrzymany w tej części w mocy wyrokiem z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, sprawy połączone C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582).

67. Moim zdaniem to samo rozumowanie odnosiłoby się do przewidzianego w art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE obowiązku złożenia podpisu, w przypadku gdyby wbrew wnioskowi, do którego doszedłem w pkt 49–59 niniejszej opinii, Trybunał uznał, że postanowienie to ma zastosowanie w niniejszej sprawie [50].

4. W przedmiocie zakresu obowiązku złożenia podpisu pod uzasadnieniami aktów Rady w świetle obowiązku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 akapit drugi TFUE i zasady, zgodnie z którą część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozerwalną całość

68. Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE akty prawne wymagają uzasadnienia. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem powołanym przez Sąd w zaskarżonym wyroku, część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozerwalną całość [51].

69. Powstaje zatem zagadnienie, czy (jak orzekł Sąd w zaskarżonym wyroku) ze względu na nierozerwalne związanie części normatywnej i uzasadnienia spornych aktów uzasadnienie, skoro stanowiło uzupełnienie motywów tych aktów, a znajdowało się w odrębnych od nich dokumentach, powinno być opatrzone podpisem przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady.

70. Po pierwsze, uważam, zgodnie z wnioskiem znajdującym się w pkt 65 niniejszej opinii, że podpis złożony na spornych aktach stanowi również podpis, a zatem uwierzytelnienie, odpowiadających tym aktom uzasadnień, co wystarcza, aby od razu podważyć wniosek Sądu.

[50] Poza tym zastanawiam się, czy w okolicznościach niniejszej sprawy naruszenie obowiązku uwierzytelnienia spornych aktów przez Radę powinno było skutkować stwierdzeniem ich nieważności. Niewątpliwie Trybunał stwierdził, że uwierzytelnienie aktów (w szczególności to, o którym mowa w regulaminie Komisji) stanowi istotny wymóg proceduralny w rozumieniu art. 263 ust. 1 TFUE, którego naruszenie może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyrok Komisja/BASF i in., pkt 76), oraz że naruszenie istotnego wymogu proceduralnego spowodowane jest już samym brakiem uwierzytelnienia aktu, bez konieczności wykazania, że akt jest dotknięty inną wadą lub że brak uwierzytelnienia przyniósł uszczerbek podmiotowi, który się na niego powołuje (zob. wyroki z dnia 6 kwietnia 2000 r.: Komisja/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, pkt 42; Komisja/Solvay, sprawy połączone C-287/95 P i C-288/95 P, EU:C:2000:189, pkt 46). Jednakże sprawy, w których zapadły te wyroki, charakteryzowały się tym, że istniało co najmniej ryzyko, iż tekst aktu doręczonego adresatom nie jest identyczny z przyjętym przez daną instytucję (zob. wyroki z dnia 6 kwietnia 2000 r.: Komisja/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, pkt 61, 62; Komisja/Solvay, sprawy połączone C-287/95 P i C-288/95 P, EU:C:2000:189, pkt 66, 67). Ponadto ryzyko to urzeczywistniło się w sprawie, w której zapadł wyrok Komisja/BASF i in., ponieważ Sąd, a następnie Trybunał stwierdzili różnice, po pierwsze, między niektórymi wersjami językowymi decyzji przyjętej przez kolegium komisarzy wchodzących w skład Komisji, a po drugie, między tekstem przyjętej decyzji a tekstem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym (zob. wyrok Komisja/BASF i in., pkt 8). Zatem we wszystkich tych sprawach istnienie wątpliwości do co autentyczności danej decyzji nieuchronnie naruszało zasadę pewności prawnej (zob. podobnie wyrok Komisja/BASF i in., pkt 75). Zresztą wymogami formalnymi, których naruszenie stanowi podstawę do podniesienia zarzutu dotyczącego naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, są niewątpliwie te, których celem jest zapewnienie ochrony jednostek (zob. podobnie wyrok z dnia 7 maja 1991 r., Nakajima/Rada, C-69/89, EU:C:1991:186, pkt 50). Otóż o ile nie ulega żadnej wątpliwości, że brak uwierzytelnienia aktu może w większości przypadków naruszać zasadę pewności prawnej, ponieważ stawia jednostki w sytuacji niepewności co do identyczności skierowanych do nich lub dotyczących ich tekstów z wolą ich autora, o tyle zastanawiam się, czy wniosku tego nie należy niuansować w sytuacjach, gdy tak jak w niniejszej sprawie, inaczej niż w przypadkach wskazanych powyżej, autentyczność uzasadnień spornych aktów nie jest nawet kwestionowana. W takiej sytuacji wydaje mi się paradoksalne, aby zarzut dotyczący braku *uwierzytelnienia* aktu (czyli zarzut odnoszący się do procedury, która umożliwia przypisanie aktu instytucji, od której pochodzi) miał zostać uwzględniony, skoro *autentyczność* tego aktu (czyli okoliczność, że pochodzi on od tej instytucji) nie została zakwestionowana ani przez strony, ani przez sąd Unii. Poza tym wydaje mi się, że bardziej zniuansowane podejście do tego zagadnienia jest zgodne z tym, które stosują sądy niektórych państw członkowskich: wskazuję tytułem przykładu wyrok Symvoulio tis Epikrateias (rady państwa, Grecja) z dnia 28 lutego 2003 r. (nr 530/2003, EL:COS:2003:0228A530.99E4028, pkt 4) oraz tzw. orzecznictwo Danthony Conseil d'État (rady państwa, Francja) (decyzja z dnia 23 grudnia 2011 r., Claude Danthony i in., nr 335033, FR:CEASS:2011:335033.20111223), co do zasady przemawiające za podejściem, zgodnie z którym uchybienie formalne może skutkować niezgodnością z prawem wydanej decyzji wyłącznie wtedy, gdy może ono wpłynąć na znaczenie wydanej decyzji lub gdy pozbawia zainteresowane osoby gwarancji, lecz nie wtedy, gdy to uchybienie formalne jest podnoszone w celu podważenia oceny faktycznej, która nie jest kwestionowana przez zainteresowanych.

[51] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 281–283, które odsyłają do wyroku Komisja/BASF i in., pkt 67, oraz do wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r., Confédération Nationale du Crédit Mutuel/Komisja (T-93/02, EU:T:2005:11, pkt 124).

71. Nie uchybiając bowiem zasadzie, zgodnie z którą część normatywna decyzji i jej uzasadnienie stanowią nierozerwalną całość, jestem zdania, że przewodniczący i sekretarz generalny Rady, podpisując sporne akty, wyrazili wolę tej instytucji co do jednoczesnego przyjęcia tych aktów i dokumentów, które były z nimi nierozerwalnie związane w toku procedury ich przyjmowania (takich jak uzasadnienia) i o których, jak wskazałem w pkt 65 niniejszej opinii, była mowa w samych tych aktach.

72. Po drugie, w każdym razie wydaje mi się, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 50 niniejszej opinii uzasadnienia spornych aktów dotyczące konkretnie Hamasu stanowią decyzje indywidualne wydane wobec tej organizacji i nie należą do kategorii aktów o charakterze ogólnym w rozumieniu art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, jakimi są sporne akty w pozostałym zakresie. Potwierdzeniem tego wniosku jest okoliczność, że indywidualne powody umieszczenia osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi w wykazie nie są publikowane, lecz są podawane do wiadomości wyłącznie tym osobom i podmiotom, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 52 niniejszej opinii. Te indywidualne powody nie stanowią zatem koniecznego uzupełnienia motywów wspomnianych aktów będących aktami o charakterze ogólnym.

73. Pragnę w tym względzie zauważyć, że w pkt 67 wyroku Komisja/BASF i in., powołanym przez Sąd w zaskarżonym wyroku, Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozerwalną całość, aby orzec, że zgodnie z zasadą kolegialności, na której opiera się funkcjonowanie tej instytucji, niezbędne było, aby część normatywna i uzasadnienie były przyjęte przez kolegium komisarzy. Zagadnienie, jakie powstało w tamtej sprawie, dotyczyło zatem braku tożsamości treści decyzji przyjętej przez kolegium komisarzy z treścią tej samej decyzji w wersji opublikowanej i doręczonej niektórym adresatom [52].

74. Natomiast w niniejszej sprawie sytuacja jest całkowicie odmienna, ponieważ w myśl orzecznictwa przytoczonego w pkt 50 niniejszej opinii rozpatrywane akty są aktami o charakterze ogólnym, które zawierają motywy odpowiadające temu charakterowi, a zarazem decyzjami indywidualnymi zawierającymi typowe dla nich uzasadnienie. Poza tym, jak zauważyłem w pkt 64 niniejszej opinii, tożsamość treści uzasadnienia, które zostało podane do wiadomości Hamasu, i treści przyjętej przez Radę nie została nawet zakwestionowana.

75. Sąd naruszył zatem prawo, orzekając, że art. 296 akapit drugi TFUE interpretowany w świetle zasady, zgodnie z którą część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozerwalną całość, nakłada na Radę, w okolicznościach niniejszej sprawy, obowiązek odrębnego podpisania zawartych w spornych aktach uzasadnień jako niezbędnego uzupełnienia motywów tych aktów.

[52] W wyroku Komisja/BASF i in. Trybunał zarzucił Komisji liczne uchybienia formalne, stwierdzając, po pierwsze, że niemiecka wersja językowa decyzji przyjętej przez kolegium komisarzy nie odpowiada pozostałym wersjom językowym oraz że nie odpowiada ona również wersji opublikowanej, po drugie, że w decyzjach opublikowanych w Dzienniku Urzędowym został dodany jeden akapit, którego nie było w decyzjach przyjętych przez kolegium komisarzy, po trzecie, że w wersji aktów doręczonej zainteresowanym podmiotom część normatywna była zmieniona w stosunku do tekstu decyzji w wersji przedłożonej kolegium (zob. wyrok Komisja/BASF i in., pkt 8), a po czwarte, że wspomniane kolegium komisarzy przyjęło sporną decyzję wyłącznie w wersjach językowych niemieckiej, angielskiej i francuskiej (zob. wyrok Komisja/BASF i in., pkt 10).

5. Wniosek

76. Mając na względzie powyższe, uważam, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż Rada dopuściła się naruszenia istotnego wymogu proceduralnego poprzez brak uwierzytelnienia uzasadnień spornych aktów podpisami przewodniczącego i sekretarza generalnego tej instytucji, w sytuacji gdy uzasadnienia te znajdowały się w odrębnych dokumentach [53].

77. Ani bowiem art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, ani art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady, ani też art. 296 akapit drugi TFUE, interpretowany w świetle zasady, zgodnie z którą część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozerwalną całość, nie wymagały w okolicznościach niniejszej sprawy, aby uzasadnienia spornych aktów były odrębnie podpisywane przez przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady.

78. Proponuję zatem uwzględnić zarzut pierwszy i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok.

B. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania dotyczącego błędnej oceny decyzji władz Stanów Zjednoczonych jako podstawy spornych aktów

79. W ramach drugiego zarzutu odwołania Rada podnosi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż decyzje władz Stanów Zjednoczonych nie stanowiły dostatecznej podstawy dla umieszczenia Hamasu w spornym wykazie.

80. Pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 169 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem żądania odwołania mają na celu uchylenie, w całości lub w części, orzeczenia Sądu.

81. W niniejszej sprawie Rada poprzez drugi zarzut odwołania zmierza nie do uchylenia, choćby w części, sentencji zaskarżonego wyroku, lecz jedynie do zmiany jego uzasadnienia w odniesieniu do zarzutów od pierwszego do siódmego [54].

82. W odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności spornych aktów Rada wygrała bowiem w pierwszej instancji, jeśli chodzi o zarzuty od pierwszego do siódmego, i domaga się wyłącznie zastąpienia uzasadnienia odnoszącego się do tych zarzutów, które zostały oddalone przez Sąd. Jak wynika z samej treści odwołania, Rada ogranicza się do wyrażenia „swojego braku aprobaty dla rozumowania Sądu" i nie żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, lecz stwierdza, że Sąd dopuścił się naruszeń prawa „w rozumowaniu, jakie prezentuje" w tym wyroku.

83. Poza tym Rada nie przedstawia żadnego argumentu na poparcie dopuszczalności drugiego zarzutu swojego odwołania. Rada zwraca się do Trybunału, aby ten wypowiedział się co do tego, że decyzje władz Stanów Zjednoczonych stanowią dostateczną podstawę spornych aktów, mając na względzie wpływ tego zagadnienia na zawisłe sprawy oraz to, że Sąd orzeka w podobny sposób w innych sprawach.

[53] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 304 i 305.

[54] Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (sprawy połączone C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 44).

84. Przypomnę w tym względzie, że powaga rzeczy osądzonej rozciąga się jedynie na te fragmenty uzasadnienia wyroku, które stanowią konieczne wsparcie jego sentencji i z tego względu są z nią nierozerwalne [55]. Dlatego w sytuacji, gdy sąd Unii Europejskiej stwierdza nieważność decyzji, uzasadnienie, na podstawie którego sąd ten oddala niektóre podniesione przez strony argumenty, nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej [56].

85. W związku z powyższym argumenty Rady nie są wystarczające, aby wykazać dopuszczalność rozpatrywanego zarzutu w myśl art. 169 § 1 regulaminu.

86. Uważam zatem, że drugi zarzut odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalny.

VII. W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

87. Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

88. Uważam, że taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

89. Jeśli chodzi o ósmy zarzut skargi, proponuję oddalić go w oparciu o argumentację przedstawioną w pkt 30–78 niniejszej opinii.

90. Jeśli chodzi o zarzuty skargi od pierwszego do siódmego, należy stwierdzić, że zostały one oddalone przez Sąd oraz że w związku z niewniesieniem przez Hamas odwołania wzajemnego przeciwko oddaleniu tych zarzutów uchylenie zaskarżonego wyroku nie podważa go w zakresie, w jakim Sąd oddalił wspomniane zarzuty [57].

91. W tych okolicznościach proponuję oddalić skargę wniesioną do Sądu przez Hamas.

VIII. W przedmiocie kosztów

92. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

93. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

94. Ponieważ Hamas przegrał sprawę, proponuję obciążyć go jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę.

[55] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (sprawy połączone C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 49); z dnia 15 maja 2019 r., CJ/ECDC (C-170/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:410, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

[56] Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 maja 2019 r., CJ/ECDC (C-170/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:410, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

[57] Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, pkt 108–110), oraz orzecznictwo przytoczone w pkt 84 niniejszej opinii.

IX. Wnioski

95. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

– uchylił wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 4 września 2019 r., Hamas/Rada (T-308/18, EU:T:2019:557);

– oddalił skargę wniesioną do Sądu przez Hamas;

– obciążył Hamas własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę Unii Europejskiej.