



## Zbiór Orzeczeń

### Sprawy połączone C-539/10 P i C-550/10 P

**Stichting Al-Aqsa  
przeciwko  
Radzie Unii Europejskiej  
i**

**Królestwo Niderlandów  
przeciwko  
Stichting Al-Aqsa**

Odwołanie — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Walka z terroryzmem — Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom — Zamrożenie funduszy — Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB — Artykuł 1 ust. 4 i 6 — Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 — Artykuł 2 ust. 3 — Umieszczenie organizacji i jej pozostawienie w wykazie osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych — Przesłanki — Decyzja podjęta przez właściwą władzę — Uchylenie środka krajowego — Skarga o stwierdzenie nieważności — Dopuszczalność odwołania — Prawo do poszanowania własności — Zasada proporcjonalności — Artykuł 253 WE — Obowiązek uzasadnienia

Streszczenie – wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 listopada 2012 r.

1. *Odwołanie — Zarzuty — Żądania, których celem jest zmiana uzasadnienia — Niedopuszczalność (regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 113 ust. 1)*
2. *Postępowanie sądowe — Powaga rzeczy osądzonej — Zakres*
3. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom w ramach walki z terroryzmem — Decyzja o zamrożeniu funduszy — Właściwy organ (wspólne stanowisko Rady 2001/931, art. 1 ust. 4; rozporządzenie Rady nr 2580/2001)*
4. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom w ramach walki z terroryzmem — Decyzja o zamrożeniu funduszy — Uchylenie krajowej decyzji o zamrożeniu funduszy — Brak wpływu na zamrożenie funduszy przewidziane w rozporządzeniu Unii (wspólne stanowisko Rady 2001/931, art. 1 ust. 4, 6)*
5. *Prawo Unii Europejskiej — Bezpośrednia skuteczność — Zobowiązania państw członkowskich*

6. *Odwołanie — Odwołanie wzajemne — Przedmiot — Uchylenie w całości lub w części zaskarżonego wyroku na podstawie zarzutu, który nie został podniesiony w odwołaniu*

*(regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 117 § 2)*

7. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom w ramach walki z terroryzmem — Zamrożenie funduszy organizacji uczestniczącej w aktach terrorystycznych — Ograniczenia prawa własności — Naruszenie zasady proporcjonalności — Brak*

*(wspólne stanowisko Rady 2001/931, art. 1 ust. 4; rozporządzenie Rady nr 2580/2001, art. 5, 6)*

8. *Prawo Unii Europejskiej — Zasady — Proporcjonalność — Proporcjonalny charakter środka — Kryteria oceny*

9. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Decyzja o zamrożeniu funduszy skierowana przeciwko niektórym osobom, grupom i podmiotom uczestniczącym w aktach terrorystycznych*

*(art. 253 WE; wspólne stanowisko Rady 2001/931, art. 1 ust. 4; rozporządzenie Rady nr 2580/2001, art. 2 ust. 1, 3)*

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 43–45)

2. Powaga rzeczy osądzonej rozciąga się jedynie na te fragmenty uzasadnienia wyroku, które stanowią konieczne wsparcie jego sentencji i z tego względu są z nią nierozzerwalne.

(por. pkt 49)

3. Artykuł 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, pozwala Radzie oprzeć się na decyzji, która – w następstwie dochodzenia dotyczącego uczestniczenia danej osoby w finansowaniu działalności terrorystycznej – nakłada środki prewencyjne takie jak zamrożenie funduszy.

W istocie z motywów tego wspólnego stanowiska oraz z rozporządzenia nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu wynika, że zasadniczym ich celem i przedmiotem jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu poprzez odcięcie go od środków finansowych w drodze zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami. Akty te nie mają towarzyszyć krajowym procedurom karnym i je znosić, lecz zapobiegać popełnianiu nowych aktów terrorystycznych.

Ponadto z odwołania się do decyzji krajowej przyjętej przez właściwy organ oraz ze wzmianki o „dokładnych informacjach” oraz „poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach” wynika, że celem art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 jest ochrona zainteresowanych osób poprzez zapewnienie, że ich umieszczenie w spornym wykazie będzie miało miejsce wyłącznie na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej oraz że wspomniane wspólne stanowisko zmierza do osiągnięcia tego celu poprzez odwołanie się do wymogu istnienia decyzji wydanej przez władzę krajową. Taka ochrona zainteresowanych osób nie zostaje zagrożona, jeżeli decyzja władzy krajowej nie wpisuje się w ramy postępowania mającego na celu wymierzenie sankcji karnych, lecz postępowania mającego na celu zastosowanie środków o charakterze prewencyjnym. Ta ochrona zainteresowanych osób jest zapewniona również wtedy, gdy decyzją władzy krajowej nie jest decyzja wszczynająca dochodzenie,

lecz decyzja będąca konsekwencją dochodzenia, nakładająca na zainteresowaną osobę środek natury prewencyjnej, niebędąca jednak rozstrzygnięciem skazującym. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w fakcie, że umieszczenie w wykazie osób, grup i podmiotów uczestniczącym w aktach terrorystycznych, może także opierać się na sankcji zarządzanej przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. W zakresie w jakim sankcje te, co do zasady, nie mają charakteru karnego, zamrożenie funduszy takie jak wprowadzone w drodze decyzji krajowej, jest całkowicie porównywalne z sankcją uchwaloną przez Radę Bezpieczeństwa.

(por. pkt 67, 68, 70–73, 104)

4. Treść art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, zawiera odniesienie do decyzji podjętej przez właściwą władzę i wymaga istnienia dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wykazują, że taka decyzja została podjęta. Ani z brzmienia tego przepisu, ani z brzmienia art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 nie wynika, by oprócz spełnienia tego warunku decyzja podjęta w przeszłości musiała koniecznie nadal obowiązywać lub wywoływać skutki prawne w czasie, gdy Rada decyduje o pozostawieniu danej osoby w spornym wykazie. Ponadto należy uwzględnić funkcję takiego odniesienia do decyzji krajowej przyjętej na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej, polegającą na zapewnieniu, że decyzja Rady zostanie podjęta na wystarczającej podstawie faktycznej, umożliwiającej jej stwierdzenie, że nieprzyjęcie środków blokujących grozi tym, że dana osoba nadal będzie się angażować w działalność terrorystyczną. W tych okolicznościach istotną przy kontroli faktu pozostawienia danej osoby w spornym wykazie kwestią jest ustalenie, czy od czasu umieszczenia nazwiska tej osoby w rzeczonym wykazie lub od czasu poprzedniej kontroli sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o uczestniczeniu tej osoby w działalności terrorystycznej.

Ponieważ uchylenie krajowej decyzji o zamrożeniu funduszy nie było w żaden sposób spowodowane wystąpieniem nowych faktów lub dowodów, zgodnie z którymi osoba, której fundusze zostały zamrożone, nie uczestniczy już w finansowaniu terroryzmu, lub zmianą oceny takiego uczestniczenia przez właściwe władze krajowe, a jedynym powodem tego uchylenia było dążenie do uniknięcia nakładania się na siebie krajowego środka w postaci zamrożenia funduszy, oraz środka w postaci zamrożenia funduszy wprowadzonego na poziomie Unii, uchylenie to nie jest wystarczające, by spowodować niezgodność pozostawienia osoby umieszczonej w tym wykazie z art. 1 ust. 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931.

(por. pkt 79–84, 89)

5. Państwa członkowskie nie mogą przyjmować aktów, które ukrywałyby przed podmiotami prawa wspólnotowy charakter normy prawnej oraz płynące z niej skutki.

(por. pkt 87)

6. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 94)

7. Prawo własności nie korzysta w prawie Unii z ochrony bezwzględnej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Unii służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę praw w ten sposób gwarantowanych. W świetle celu interesu ogólnego o znaczeniu tak podstawowym dla wspólnoty międzynarodowej jak walka wszelkimi środkami, zgodnie z kartą Narodów Zjednoczonych, z zagrożeniami dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, jakie niosą akty terrorystyczne, zamrożenie funduszy, środków finansowych i innych zasobów gospodarczych osób

zidentyfikowanych zgodnie z zasadami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 2580/2011 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i wspólnym stanowisku 2001/931 w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, jako uczestniczące w finansowaniu terroryzmu nie może samo w sobie uchodzić za niewłaściwe.

Jeżeli chodzi o nieproporcjonalny charakter pozostawienia w wykazie osób, grup i podmiotów uczestniczącym w aktach terrorystycznych, art. 5 i 6 rozporządzenia nr 2580/2001 przewidują możliwość, po pierwsze, zezwolenia na korzystanie z zamrożonych funduszy w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub wywiązania się z pewnych zobowiązań, a po drugie – wydania szczególnych zezwoleń na odmrożenie funduszy, aktywów finansowych i zasobów. Ponadto omawiane pozostawienie jest przedmiotem okresowej kontroli w celu zapewnienia, że osoby i podmioty niekwalifikujące się już do tego, by figurować w wykazie, zostaną z niego wykreślone.

(por. pkt 121, 123, 127, 129)

8. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 122)

9. Artykuł 253 WE nie może być interpretowany w ten sposób, że wymaga on, by w czasie konsultacji poprzedzających przyjęcie spornej decyzji Rada szczegółowo ustosunkowała się do uwag przedłożonych przez osobę w trakcie prowadzonych z konsultacji przed przyjęciem decyzji jej dotyczącej. Ponieważ uzasadnienie doręczone tej osobie wskazuje indywidualne i szczególne powody, dla których Rada uznała, zgodnie z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, na podstawie informacji ocenionych przez władzę krajową jako wiarygodne, że dana osoba uczestniczyła w finansowaniu terroryzmu, osoba ta jest w stanie zrozumieć jakie wysunięto wobec niej zarzuty.

Z pkt 1 lit. c) rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i z art. 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu, wynika, że zasadą jest zamrożenie funduszy osób uczestniczących w aktach terrorystycznych. Nie sposób więc zarzucać Radzie, że nie wskazała dodatkowych powodów, jakie mogły skłonić ją do przyjęcia poglądu, że wobec danej osoby należy rzeczywiście zastosować zamrożenie.

(por. pkt 141, 142, 144)