



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 28 maja 2013 r. *

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji — Zamrożenie funduszy — Artykuł 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Skarga o odszkodowanie — Artykuł 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem — Niedopuszczalność

W sprawie T-187/11

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

reprezentowani początkowo przez adwokata A. Metzker'a, a następnie przez adwokata A. Tekarięgo,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez G. Étienne'a oraz A. Vitra, a następnie przez G. Étienne'a, M. Bishop'a oraz M.M. Joséphidès, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierani przez

Komisję Europejską, reprezentowaną przez A. Bordes'a oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Republikę Tunezyjską, reprezentowaną przez adwokata W. Bourdona,

interwencji,

* Język postępowania: francuski.

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Rady 2011/79/WPZiB z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie wykonania decyzji 2011/72/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji (Dz.U. L 31, s. 40), a po drugie żądanie odszkodowania,

SĄD (trzecia izba),

w składzie: O. Czúcz, prezes, I. Labucka i D. Gratsias (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: C. Kristensen, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 listopada 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W związku z wydarzeniami politycznymi, które miały miejsce w Tunezji w grudniu 2010 r. i w styczniu 2011 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 31 stycznia 2011 r., na podstawie między innymi art. 29 TUE, decyzję 2011/72/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji (Dz.U. L 28, s. 62).

2 Motywy 1 i 2 decyzji 2011/72 mają następującą treść:

„W dniu 31 stycznia 2011 r. Rada potwierdziła swoją pełną solidarność z Tunezją i jej społeczeństwem oraz poparcie dla nich w staraniach, aby ustanowić stabilną demokrację, praworządność, pluralizm demokratyczny oraz pełne poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Rada postanowiła ponadto przyjąć środki ograniczające skierowane przeciwko osobom odpowiedzialnym za sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych, które to osoby pozbawiają w ten sposób społeczeństwo Tunezji korzyści ze zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego i podważają rozwój demokracji w tym kraju”.

3 Zgodnie z art. 1 decyzji 2011/72:

„1. Zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze stanowiące własność lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą wymienionych w załączniku osób odpowiedzialnych za sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych oraz osób fizycznych lub prawnych lub podmiotów z nimi powiązanych.

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

3. Właściwy organ państwa członkowskiego może zezwolić na odblokowanie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub na udostępnienie niektórych środków finansowych lub zasobów gospodarczych na warunkach, jakie uznaje za stosowne, po ustaleniu, że środki finansowe lub zasoby gospodarcze, o których mowa, są:
- niezbędne, aby zaspokoić podstawowe potrzeby osób wymienionych w załączniku i członków ich rodzin pozostających na ich utrzymaniu [...];
 - przeznaczone wyłącznie na pokrycie uzasadnionych kosztów honorariów oraz zwrot wydatków poniesionych w związku ze świadczeniem usług prawniczych;
 - przeznaczone wyłącznie na uiszczenie opłat lub prowizji za standardową usługę przechowywania lub utrzymywania zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych; lub
 - niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych [...].
- 4 Zgodnie z art. 2 ust.1 decyzji 2011/72 „Rada, stanowiąc na wniosek państwa członkowskiego lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, sporządza i zmienia wykaz znajdujący się w załączniku”.
- 5 Zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji 2011/72 „[w] załączniku wskazuje się powody umieszczenia w nim danych osób i podmiotów”.
- 6 Artykuł 5 decyzji 2011/72 stanowi:
- „Niniejszą decyzję stosuje się przez okres 12 miesięcy. Niniejsza decyzja jest przedmiotem ciągłego przeglądu. Jest ona odpowiednio przedłużana lub zmieniana, jeżeli Rada uzna, że jej cele nie zostały osiągnięte”.
- 7 W wykazie załączonym do decyzji 2011/72 znajdowały się nazwiska tylko dwóch osób fizycznych. Byli to: Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, były prezydent Republiki Tunezyjskiej, oraz Leïla Bent Mohammed Trabelsi, jego małżonka.
- 8 Na podstawie „decyzj[i] 2011/72 [...], w szczególności jej art. 2 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 [TUE]” w dniu 4 lutego 2011 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2011/79/WPZiB, wykonującą decyzję 2011/72 (Dz.U. L 31, s. 40, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 9 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi, że wykaz załączony do decyzji 2011/72 zostaje zastąpiony nowym wykazem. Ten nowy wykaz obejmował 48 osób fizycznych. W czwartym wierszu tego nowego wykazu, w kolumnie zatytułowanej „Nazwisko”, dokonano wpisu „Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI”. W kolumnie zatytułowanej „Dane identyfikacyjne” wskazano: Tunezyjczyk, m-ce ur.: Sabha (Libia), data ur.: 7 stycznia 1980 r., matka: Yamina SOUIEI, zarządzający przedsiębiorstwem, współmałżonek: Inès LEJRI, zamieszkały: résidence de l'étoile du nord – suite B-7ème étage – appt. No 25 – Centre urbain du nord – Cité El Khadra – Tunis, dowód tożsamości nr 04524472. Wreszcie w kolumnie zatytułowanej „Uzasadnienie” zapisano: „Osoba objęta śledztwem sądowym prowadzonym przez władze tunezyjskie w sprawie nabycia nieruchomości i ruchomości, otwarcia rachunków bankowych i posiadania aktywów w wielu państwach jako część operacji prania pieniędzy”.
- 10 Zgodnie z art. 2 zaskarżonej decyzji weszła ona w życie w dniu jej przyjęcia.
- 11 W dniu 4 lutego 2011 r., to jest w dniu przyjęcia zaskarżonej decyzji, Rada przyjęła – na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE oraz decyzji 2011/72 – rozporządzenie (UE) nr 101/2011 w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku

z sytuacją w Tunezji (Dz.U. L 31, s. 1). Jak wynika z motywu 2 tego rozporządzenia, zostało ono przyjęte, ponieważ środki zastosowane decyzją 2011/72 „wchodz[iały] w zakres Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w związku z tym w celu ich wdrożenia niezbędne [były] działania regulacyjne na szczeblu unijnym”.

- 12 Artykuł 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 101/2011 zasadniczo przejął przepisy art. 1 ust. 1 i 2 decyzji 2011/72. Rozporządzenie to obejmowało też „załącznik I”, identyczny z załącznikiem do decyzji 2011/72 w wersji zmienionej zaskarżoną decyzją.
- 13 W dniu 7 lutego 2011 r. do Mohameda Bena Moncefa Bena Mohameda Trabelsiego zostało wystosowane pismo informujące go, po pierwsze, o zastosowaniu wobec niego, zgodnie z zaskarżoną decyzją, środków ograniczających, po drugie o możliwości złożenia wniosku do właściwych organów w odpowiednim państwie członkowskim w sprawie otrzymania upoważnienia do użycia zamrożonych funduszy w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub dokonania określonych płatności, po trzecie o możliwości złożenia do Rady wniosku o ponowne zbadanie jego sytuacji oraz, po czwarte, o możliwości zakwestionowania zaskarżonej decyzji przed Sądem. Z akt sprawy wynika, że pismo nie zostało doręczone adresatowi i wróciło do Rady.
- 14 Decyzją Rady 2012/50/WPZiB z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany decyzji 2011/72 (Dz.U. L 27, s. 11) oraz decyzją Rady 2013/72/WPZiB z dnia 31 stycznia 2013 r. zmieniającą decyzję 2011/72 (Dz.U. L 32, s. 20) stosowanie środków ograniczających ustanowionych decyzją 2011/72 w brzmieniu zmienionym zaskarżoną decyzją zostało przedłużone odpowiednio do dnia 31 stycznia 2013 r. i do dnia 31 stycznia 2014 r.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 marca 2011 r. Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, jego małżonka, Ines Lejri oraz ich troje małoletnich dzieci, Moncef, Selima i Tarek (zwani dalej, odpowiednio, „pierwszym skarżącym, drugim skarżącym, trzecim skarżącym, czwartym skarżącym i piątym skarżącym”) wnieśli niniejszą skargę. Wnoszą oni do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - „usunięcie” z tej decyzji nazwisk pierwszego i drugiego skarżących, jak również nazwiska matki pierwszego skarżącego, a także informacji o jego adresie;
 - „udzielenie prawa do odpowiedzi” pierwszemu i drugiemu skarżącym;
 - „ochronę” piątego skarżącego;
 - nakazanie Radzie „ponownego zbadania jej aktu i poszanowania zasady domniemania niewinności”;
 - „zawieszenie aktu ogłoszonego przez Radę”;
 - zasądzenie od Rady na rzecz pierwszego skarżącego kwoty 150 000 EUR tytułem odszkodowania;
 - „obciążenie Rady kwotą 25 000 EUR tytułem wydatków”;
 - „zasądzenie od państwa wypłaty poniesionych kosztów niepodlegających zwrotowi, których ustalenie wysokości zgodnie z zasadą słuszności należy do Sądu na podstawie art. L.761-1 code de justice administrative [francuskiego kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi]”.

- 16 W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 31 marca 2011 r. skarżący złożyli wniosek o zastosowanie środka tymczasowego. Postanowieniem z dnia 14 lipca 2011 r. prezes Sądu oddalił ten wniosek, pozostawiając kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 17 W dniu 24 czerwca 2011 r. Republika Tunezyjska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta. Postanowieniem z dnia 26 września 2011 r. prezes trzeciej izby Sądu uwzględnił ten wniosek, zaznaczając przy tym potrzebę zachowania poufności sprawy w odniesieniu do interwenientki.
- 18 W dniu 11 lipca 2011 r. wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożyła Komisja Europejska. Postanowieniem z dnia 26 września 2011 r. prezes trzeciej izby Sądu wniosek ten uwzględnił.
- 19 W dniu 28 września 2011 r. Rada złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę. Wniosła do Sądu o oddalenie skargi i obciążenie skarżących kosztami.
- 20 W dniu 17 listopada 2011 r. Komisja poinformowała, że nie zamierza składać uwag interwenienta. Co do Republiki Tunezyjskiej, to nie złożyła ona uwag interwenienta w terminie, jaki został jej wyznaczony na podstawie art. 116 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 21 Skarżący nie złożyli repliki w terminie wyznaczonym im na podstawie art. 47 § 2 regulaminu postępowania.
- 22 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił otworzyć procedurę ustną. W drodze środka organizacji postępowania wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na jedno pytanie.
- 23 Pismami zarejestrowanymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 27 września 2012 r., 28 września 2012 r. oraz 2 października 2012 r. Komisja, skarżący i Rada zastosowali się do tego wezwania.
- 24 W pismach zarejestrowanych w sekretariacie Sądu w dniach 30 października i 5 listopada 2012 r. Rada zgłosiła ponadto nowe wnioski dowodowe.
- 25 Na rozprawie w dniu 7 listopada 2012 r. wysłuchano wystąpień skarżących i Rady oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu.

Co do prawa

A – W przedmiocie dopuszczalności

- 26 Na podstawie art. 111 regulaminu postępowania przed Sądem, jeżeli, w szczególności, Sąd jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi lub jeżeli skarga jest oczywiście niedopuszczalna, Sąd może, bez dalszych czynności procesowych, podjąć decyzję, wydając postanowienie z uzasadnieniem.
- 27 A fortiori, kiedy Sąd jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania jednego z żądań skargi lub – niezależnie od przyczyny – jedno z żądań skargi jest oczywiście niedopuszczalne, Sąd może podnieść tę kwestię wstępną nawet z urzędu i rozstrzygnąć ją w wyroku (wyroki Sądu: z dnia 29 września 2009 r. w sprawach połączonych T-225/07 i T-364/07 Thomson Sales Europe przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 217; z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie T-246/09 Insula przeciwko Komisji, pkt 105).

28 W świetle tych właśnie uwag należy zbadać właściwość Sądu do rozpoznania żądań zgłoszonych przez skarżących oraz dopuszczalność tych żądań.

1. *Co się tyczy zakresu i dopuszczalności żądań dotyczących stwierdzenia nieważności*

a) *Oдноśnie do zakresu żądań dotyczących stwierdzenia nieważności*

29 Jak przypomniano w pkt 15 powyżej, skarżący wnieśli w skardze o stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej decyzji. Ponadto wnieśli do Sądu o „usunięcie” z tej decyzji, po pierwsze, nazwisk pierwszego i drugiego skarżącego oraz nazwiska matki pierwszego skarżącego, a po drugie informacji o adresie pierwszego skarżącego.

30 W tej kwestii należy wskazać, że to ostatnie żądanie jest w sposób oczywisty objęte żądaniem stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

31 Ponadto należy stwierdzić, że adwokat skarżących, zapytany na rozprawie o zakres żądań wymienionych w pkt 29 powyżej, wyjaśnił, że jego klienci domagają się stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy ona pierwszego skarżącego. Zostało to odnotowane w protokole rozprawy.

b) *Oдноśnie do interesu prawnego skarżących*

32 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie.

33 W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja imiennie wskazuje pierwszego skarżącego. Posiada on zatem w pełni interes do żądania stwierdzenia nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim go ona dotyczy. Ten interes prawny istnieje zresztą do dziś, jako że obowiązywanie środków ograniczających zastosowanych decyzją 2011/72 zostało przedłużone.

34 Jeżeli chodzi o czworo pozostałych skarżących, to jest małżonkę i małoletnie dzieci pierwszego skarżącego, to nie ma potrzeby badać ich legitymacji procesowej, a w konsekwencji również interesu prawnego, gdyż nie zgłaszają oni żądań odrębnych od żądań pierwszego skarżącego (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1125, pkt 31; wyroki Sądu: z dnia 8 lipca 2003 r. w sprawie T-374/00 Verband der freien Rohrwerke i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-2275, pkt 57; z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie T-282/06 Sun Chemical Group i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2149, pkt 50).

2. *Co się tyczy dopuszczalności pozostałych żądań*

a) *Oдноśnie do żądań udzielenia przez Sąd „prawa do odpowiedzi” [skarżącym pierwszemu i drugiemu] i ochrony piątego skarżącego*

35 Skarżący wnoszą do Sądu o „ochronę” piątego skarżącego.

36 Jednak ani żadne postanowienie traktatów, ani żadna zasada nie przyznają Trybunałowi właściwości do rozpoznania takiego żądania. Ponadto skarżący nie sprecyzowali, na jakiej podstawie prawnej oparli swoje żądanie.

37 W tych okolicznościach żądanie to należy odrzucić jako wniesione do sądu oczywiście niewłaściwego do jego rozpoznania.

38 Ponadto skarżący wnoszą do Sądu o „udzielenie prawa do odpowiedzi” [skarżącym pierwszemu i drugiemu]. Jednak z powodów przedstawionych w pkt 36 powyżej żądanie to należy odrzucić, jako – zgodnie z twierdzeniem Rady – wniesione do sądu oczywiście niewłaściwego do jego rozpoznania.

b) Odnośnie do żądania skierowania nakazu

39 Skarżący wnoszą do Sądu o nakazanie Radzie „ponownego zbadania jej aktu i poszanowania zasady domniemania niewinności”.

40 Jednak w ramach kompetencji do stwierdzenia nieważności, przyznanej sądowi Unii w art. 263 TFUE, nie jest uprawniony do kierowania nakazów do instytucji (wyroki Sądu: z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie T-266/03 CB przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 78; z dnia 9 września 2010 r. w sprawie T-74/08 Now Pharm przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4661, pkt 19).

41 Sąd nie jest zatem właściwy do rozpoznania żądania dotyczącego skierowania nakazu wspomnianego w pkt 39 powyżej, w związku z czym należy je odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

c) Odnośnie do żądania zawieszenia wykonania

42 Zgodnie z art. 278 TFUE:

„[...] Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu”.

43 Zgodnie z art. 104 § 2 regulaminu postępowania wniosek o zawieszenie wykonania aktu powinien w szczególności przedstawiać okoliczności wykazujące pilny charakter. Ponadto zgodnie z art. 104 § 3 powinien być złożony w odrębnym piśmie.

44 W niniejszej sprawie skarżący wnoszą do Sądu o „zawieszenie aktu ogłoszonego przez Radę”.

45 Z uwagi na sformułowanie tego żądania należy je postrzegać jako odpowiadające wnioskowi o zawieszenie wykonania w oparciu o art. 278 TFUE. Nie zostało jednak zgłoszone w odrębnym piśmie. Z tego powodu należy je odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

d) Odnośnie do żądań odszkodowawczych

46 Aby spełniać wymogi ustanowione w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania, skarga wniesiona w celu dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucję lub organ Unii musi zawierać elementy pozwalające na identyfikację zachowania, które skarżący zarzuca tej instytucji lub organowi, 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 2 marca 2010 r. w sprawie T-16/04 Arcelor przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. II-211, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 W niniejszej sprawie skarżący wnoszą do Sądu o zasądzenie od Rady na rzecz pierwszego skarżącego kwoty 150 000 EUR tytułem odszkodowania.

48 Jednak wobec braku odpowiedniego sprecyzowania w skardze, a nawet braku wskazówek w innych dokumentach z akt sprawy, Sąd nie jest w stanie stwierdzić w sposób pewny ani tego, jaki dokładnie charakter miała szkoda podnoszona przez skarżących, ani tego, czy istnieje związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Radzie przez skarżących a tą szkodą. Ponadto żadna informacja z akt sprawy nie pozwala na uznanie, że zachowanie zarzucane Radzie przez skarżących odpowiada

przyjęciu zaskarżonej decyzji. Żaden bowiem zarzut nie przyczynia się do poparcia – przynajmniej wyraźnie – żądań odszkodowawczych, które zostały wspomniane dopiero w ostatnim punkcie skargi, zawierającym wyszczególnienie żądań zgłoszonych przez skarżących. Te żądania odszkodowawcze są więc nieprecyzyjne i z tego powodu należy je odrzucić jako oczywiście bezzasadne.

e) Odnośnie do żądań zasądzenia kosztów niepodlegających zwrotowi

- 49 Skarżący wnoszą do Trybunału o „zasądzenie od państwa wypłaty poniesionych kosztów niepodlegających zwrotowi, których ustalenie wysokości zgodnie z zasadą słuszności należy do Sądu na podstawie art. L.761-1 code de justice administrative [francuskiego kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi]”.
- 50 Jak jednak podniosła Rada, sąd Unii jest niewłaściwy do rozpoznawania żądań kierowanych do państw członkowskich i zgłoszonych na podstawie przepisów prawa krajowego określonego państwa członkowskiego (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie T-413/04 Gómez Cobacho przeciwko Hiszpanii, niepublikowany w Zbiorze, pkt 7).
- 51 W konsekwencji wyżej wspomniane żądania należy odrzucić jako wniesione do sądu, który nie jest właściwy do ich rozpoznania.

B – *W przedmiocie pozostałej części skargi*

- 52 Na poparcie żądań stwierdzenia nieważności skarżący podnieśli zarzuty dotyczące, po pierwsze, braku kompetencji twórcy zaskarżonej decyzji, po drugie, naruszenia obowiązku uzasadnienia, po trzecie, naruszenia praw podstawowych, w szczególności prawa własności, po czwarte, oczywistego błędu w ocenie oraz po piąte – nadużycia władzy.

1. *Co się tyczy zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji twórcy zaskarżonej decyzji*

- 53 W pierwszym zarzucie skarżący podnoszą, że decyzja została przyjęta przez organ nieposiadający kompetencji, ponieważ podpisujący nie posiadał prawidłowo wydanego upoważnienia do podpisu.

a) *Właściwe przepisy*

- 54 Zgodnie z art. 16 ust. 9 TUE:

„Prezydencję składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele państw członkowskich w Radzie, na warunkach określonych zgodnie z artykułem 236 [TFUE]”.

- 55 Zgodnie z art. 18 ust. 3 TUE:

„Wysoki przedstawiciel przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych”.

- 56 Zgodnie z art. 2 ust. 5 akapit drugi regulaminu wewnętrznego Rady, stanowiącego załącznik do decyzji Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325, s. 36):

„Radzie do Spraw Zagranicznych przewodniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, którego może w razie potrzeby zastąpić członek tego składu reprezentujący państwo członkowskie sprawujące półroczną prezydencję w Radzie”.

57 Z przepisów tych czytanych łącznie wynika, że organem posiadającym kompetencję do podpisywania aktów przyjętych przez Radę w składzie zajmującym się sprawami zagranicznymi jest co do zasady wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Ten ostatni jednak może w razie potrzeby zostać zastąpiony przez członka tego składu będącego przedstawicielem państwa członkowskiego sprawującego półroczną prezydencję w Radzie.

b) Zastosowanie w niniejszej sprawie

58 W niniejszej sprawie poza sporem jest, że zaskarżona decyzja została przyjęta przez Radę w składzie zajmującym się sprawami zagranicznymi. Poza sporem jest również, że w dniu 4 lutego 2012 r., to jest w dniu jej przyjęcia, w Radzie do Spraw Zagranicznych zasiadał János Martonyi, będący przedstawicielem państwa członkowskiego sprawującego półroczną prezydencję w Radzie. Ponadto z rozważań zawartych w pkt 57 powyżej wynika, że mógł on, posiadając ten status, zgodnie z prawem zastąpić wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i wbrew twierdzeniom skarżących miał on kompetencję do podpisania zaskarżonej decyzji bez upoważnienia do podpisu.

59 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić jako niezasadny.

2. Co się tyczy zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

a) W odniesieniu do zakresu zarzutu

60 W drugim zarzucie skarżący podnoszą, że zaskarżona decyzja została wydana bez przestrzegania obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 3 loi n° 79-587, du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (francuskiej ustawy nr 79-587 z dnia 11 lipca 1979 r. o uzasadnianiu aktów administracyjnych i poprawie stosunków między organami administracji i obywatelami) (JORF z dnia 12 lipca 1979 r., s. 1711). Ich zdaniem decyzja ogranicza się do powtórzenia stereotypowej formułki, co jest sprzeczne z francuskim orzecznictwem administracyjnym.

61 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa utworzonemu na podstawie traktatu UE i traktatu FUE, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to zakwestionowanie podstaw prawnych samej Unii. Zatem nie można skutecznie powołać się na przepis prawa krajowego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu Unii (wyroki Trybunału: z dnia 4 lutego 1959 r. w sprawie 1/58 Stork przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 43, pkt 4; z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 3; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 61).

62 W konsekwencji skarżący nie mogą, na poparcie niniejszej skargi, skutecznie powoływać się na naruszenie przepisu prawa francuskiego nakładającego na organy administracji obowiązek uzasadniania swoich aktów.

63 Jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że błąd popełniony przy oznaczeniu znajdującego zastosowanie tekstu prawnego nie może prowadzić do stwierdzenia niedopuszczalności podniesionego zarzutu, jeśli przedmiot i związane przedstawienie tego zarzutu wynikają ze skargi w sposób wystarczająco jasny (wyrok Trybunału z dnia 7 maja 1969 r. w sprawie 12/68 X przeciwko Komisji Kontroli, Rec. s. 109, pkt 7; wyrok Sądu z dnia 10 października 2001 r. w sprawie T-171/99 Corus UK przeciwko Komisji, Rec. s. II-2967, pkt 36; z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie T-128/05 SPM przeciwko Radzie i Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 65). Należy z tego wywieść, że strona

skarżąca nie jest również zobowiązana wyraźnie wskazać konkretnej normy prawa, na której opiera swój zarzut, pod warunkiem że jej argumentacja jest wystarczająco jasna, by strona przeciwna i sąd Unii mogli bez trudności określić tę normę (ww. wyrok w sprawie SPM przeciwko Radzie i Komisji, pkt 65; zob. również, podobnie, wyrok Sądu z dnia 10 maja 2006 r. w sprawie T-279/03 Galileo International Technology i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1291, pkt 47). W konsekwencji, i mimo błędnego odniesienia do przepisu prawa francuskiego, należy zarzut przedstawiony w pkt 60 powyżej rozumieć w ten sposób, że zamiarem skarżących było podniesienie zarzutu, iż z uwagi na swój stereotypowy charakter zaskarżona decyzja narusza obowiązek uzasadnienia aktów Unii ustanowiony w art. 296 TFUE i w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 389). Do takiej wykładni skargi przychylił się zresztą na rozprawie adwokat skarżących.

b) W odniesieniu do zasadności zarzutu

- 64 Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE „[a]kty prawne [przyjmowane przez instytucje Unii] są uzasadniane”.
- 65 Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. c) karty prawo do dobrej administracji obejmuje „obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”.
- 66 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE i art. 41 karty praw podstawowych, 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 (zob. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4665, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE i art. 41 karty praw podstawowych, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka. 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 66 wyrok w sprawie Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran przeciwko Radzie, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 W szczególności uzasadnienie środka w postaci zamrożenia aktywów co do zasady nie może sprowadzać się do sformułowania ogólnego i stereotypowego. Przeciwnie, przy zastrzeżeniach poczynionych w punkcie poprzedzającym uzasadnienie takiego środka musi więc wskazywać szczególne i konkretne powody, dla których Rada uznaje, że właściwe uregulowania znajdują zastosowanie do zainteresowanego (zob. podobnie ww. w pkt 66 wyrok w sprawie Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran przeciwko Radzie, pkt 143).
- 69 W niniejszej sprawie należy wskazać, że zaskarżona decyzja w jednoznaczny sposób wskazuje względy prawne, na których została oparta. Przytoczone podstawy prawne tej decyzji odsyłają do „decyzji 2011/72 [...], w szczególności [do] jej art. 2 ust. 1 [w związku] z art. 31 ust. 2 [TUE]”. Załącznik do tej decyzji odsyła z kolei do art. 1 decyzji 2011/72.

- 70 Ponadto z załącznika do zaskarżonej decyzji czytanego łącznie z tytułem tej decyzji wynika, że wobec pierwszego skarżącego zastosowano środki ograniczające „w związku z sytuacją w Tunezji”, ponieważ była to „osoba objęta śledztwem sądowym prowadzonym przez władze tunezyjskie w sprawie nabycia nieruchomości i ruchomości, otwarcia rachunków bankowych i posiadania aktywów w wielu państwach jako część operacji prania pieniędzy”. Względy faktyczne, na których podstawie wobec pierwszego skarżącego zastosowano zamrożenie aktywów, zostały więc wskazane jasno i precyzyjnie.
- 71 Wbrew twierdzeniom skarżących względy te nie mają charakteru stereotypowego. Nie kopiują bowiem sformułowania przepisu o zasięgu generalnym. Oczywiście są to poza tym te same względy, na których podstawie inne osoby wymienione w zaskarżonej decyzji zostały objęte zamrożeniem aktywów. Jednak wiążą się one z konkretną sytuacją pierwszego skarżącego, który zdaniem Rady podobnie jak pozostali jest objęty śledztwem sądowym prowadzonym przez władze tunezyjskie w sprawie prania pieniędzy.
- 72 Wynika stąd, że zaskarżona decyzja wymienia elementy prawne i faktyczne stanowiące – zdaniem autora – jej podstawę. Innymi słowy, jej treść jasno i jednoznacznie ukazuje rozumowanie Rady. W tym stanie rzeczy zaskarżona decyzja w pełni przestrzega wymogów z art. 296 TFUE i z art. 41 karty.
- 73 W tych okolicznościach zarzut drugi należy oddalić.

3. Co się tyczy zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa własności

- 74 W zarzucie trzecim skarżący podnoszą, że zaskarżona decyzja narusza art. 17 ust. 1 karty.
- a) Co się tyczy istnienia ograniczenia w wykonywaniu prawa własności
- 75 Artykuł 17 ust. 1 karty praw podstawowych gwarantuje prawo własności. Nie jest to jednak uprawnienie absolutne (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. s. 491, pkt 14; z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 355) i w konsekwencji może podlegać ograniczeniom.
- 76 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że Rada przyjęła zaskarżoną decyzję w celu zamrożenia aktywów należących w szczególności do pierwszego skarżącego przez okres 12 miesięcy z możliwością przedłużenia. W tym celu Rada, na podstawie decyzji 2011/72, do której załącznik został w międzyczasie zmieniony zaskarżoną decyzją, przyjęła rozporządzenie nr 101/2011 ustanawiające środki ograniczające wobec pierwszego skarżącego w postaci zamrożenia jego aktywów. Przyjęcie zaskarżonej decyzji stanowiło zatem konieczny i decydujący etap w procesie zamrożenia aktywów należących do pierwszego skarżącego, a zatem decyzja ta jako taka stanowi środek ograniczający wykonywanie prawa własności przez pierwszego skarżącego.
- b) Co się tyczy przesłanek, zgodnie z którymi ograniczenie wykonywania prawa własności jest dopuszczalne
- 77 Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych stanowi po pierwsze, że „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie [praw podstawowych] muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności” oraz, po drugie, że „[z] zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

- 78 Z artykułu tego wynika, że – by pozostawać w zgodzie z prawem Unii – ograniczenie wykonywania prawa własności powinno w każdym wypadku spełniać trzy przesłanki.
- 79 Po pierwsze, ograniczenie powinno być „przewidziane ustawą” (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-407/08 P Knauf Gips przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6375, pkt 91). Innymi słowy, środek, o który chodzi, powinien mieć podstawę prawną.
- 80 Po drugie, ograniczenie powinno odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii. Wśród tych celów figurują cele realizowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) i wskazane w art. 21 ust. 2 lit. b) i d) TUE, to jest wspieranie demokracji, państwa prawa i praw człowieka, jak również wspieranie trwałego rozwoju krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa.
- 81 Po trzecie, ograniczenie nie może być nadmierne. Z jednej strony powinno być niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus, Rec. s. I-3953, pkt 26; ww. w pkt 75b w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 355, 360). Z drugiej strony nie może zostać naruszona „zasadnicza treść”, to jest istota danego prawa lub danej wolności (zob. podobnie ww. w pkt 75 powyżej wyroki: w sprawie Nold przeciwko Komisji, pkt 14; w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 355).

c) Co się tyczy niezbędności badania przesłanek wskazanych w pkt 79–81 powyżej

- 82 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sąd Unii, choć ma obowiązek orzekania jedynie w przedmiocie żądań stron, do których należy wyznaczenie granic sporu, to nie może jednak być związany wyłącznie argumentami przedstawionymi przez strony na poparcie ich roszczeń, w przeciwnym razie rozważania wykraczające poza te argumenty mogłyby prowadzić do oparcia jego rozstrzygnięcia na błędnych twierdzeniach prawnych (postanowienie Trybunału z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-172/05 P Mancini przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 41; wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 65; wyroki Sądu: z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie T-246/99 Tirrenia di Navigazione i in. przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 102; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie T-160/08 P Komisja przeciwko Putterie-De-Beukelaer, Zb.Orz. s. II-3751, pkt 65).
- 83 By ustosunkować się w niniejszej sprawie do zarzutu naruszenia prawa własności, konieczne jest w szczególności ustalenie, czy spełniona została pierwsza z przesłanek wymienionych w pkt 79–81 powyżej, i to mimo iż żadna ze stron o nie nie wносиła, by Sąd takich ustaleń dokonał. Przystąpienie bowiem przez Sąd do badania pozostałych przesłanek wymienionych w tych punktach bez dokonania tego ustalenia mogłoby doprowadzić do tego, że oparłby się on na błędnych twierdzeniach prawnych.

d) Co się tyczy przestrzegania przesłanki wskazanej w pkt 79 powyżej

W odniesieniu do kwestii konieczności zgodności zaskarżonej decyzji z decyzją 2011/72

- 84 Jak wskazano w pkt 79 powyżej, ograniczenie wykonywania prawa własności pierwszego skarżącego w drodze zaskarżonej decyzji jest zgodne z prawem tylko w sytuacji, gdy ta decyzja posiada podstawę prawną. W celu ustalenia, czy tak jest, należy przede wszystkim określić związki między zaskarżoną decyzją a decyzją 2011/72.

- 85 W tej kwestii należy wskazać, że przepisy art. 1–3 i 5 decyzji 2011/72 definiują system zamrożenia aktywów mający zastosowanie do wszystkich osób, podmiotów i organów spełniających obiektywne kryteria określone w art. 1 ust. 1 tej decyzji. Chodzi o osoby „odpowiedzialne za sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych” oraz z nimi powiązane. Tak więc przepisy te obejmują kategorię osób, podmiotów i organów określoną w sposób obiektywny, generalny i abstrakcyjny.
- 86 Załącznik do decyzji 2011/72 odpowiada natomiast „wykazowi osób i podmiotów, o których mowa w art. 1”. W pierwotnym brzmieniu wykaz służy objęciu dwóch osób fizycznych imiennie w nim wskazanych zamrożeniem aktywów zdefiniowanym w art. 1–3 i 5 tej decyzji (zob. pkt 7 powyżej).
- 87 Jak wynika z art. 1 zaskarżonej decyzji, jej jedynym celem jest zmiana wykazu załączonego pierwotnie do decyzji 2011/72, by ująć w nim 46 dodatkowych osób, w tym pierwszego skarżącego.
- 88 Wynika stąd, że zaskarżona decyzja powinna w szczególności być zgodna z art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72, na którym się opiera.

Odnosnie do przestrzegania przez zaskarżoną decyzję postanowień art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72

- 89 Należy zatem ustalić, czy zaskarżona decyzja w zakresie, w jakim obejmuje pierwszego skarżącego, przestrzega postanowień art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72, co oznacza, że na wstępie należy określić z jednej strony znaczenie i zakres tego przepisu, a z drugiej strony – zaskarżonej decyzji.
- 90 W tej kwestii należy podkreślić, jak wskazano w pkt 83 powyżej, że skarżący w swoich pismach nie zwracali się wprost o przeprowadzenie takich ustaleń. Również Sąd, w trosce o zapewnienie kontrydiktoryjności postępowania, w ramach środka organizacji postępowania wezwał strony do uściślenia, „czy ich zdaniem kryteria [...] wymienione w art. 1 decyzji 2011/72 [...] są kryteriami rzeczywiście zastosowanymi przez Radę w zaskarżonej decyzji” (pkt 22 powyżej).

– Znaczenie i zakres art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72

- 91 Jak wyjaśniono w pkt 3 i przypomniano w pkt 85 powyżej, art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72 nakłada obowiązek zamrożenia wszystkich aktywów należących do osób odpowiedzialnych za „sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych” oraz z nimi powiązanych. Innymi słowy, przepis ten, którego treść jest jasna i precyzyjna, wymienia konkretną kategorię faktyczną mogącą podlegać kwalifikacji prawnej w Tunezji: chodzi nie o jakikolwiek czyn z zakresu przestępczości gospodarczej, lecz wyłącznie o działania, które mogą być zakwalifikowane jako „sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych”.
- 92 Sformułowanie tego przepisu jest zresztą całkowicie spójne z celami Rady. Z motywów decyzji 2011/72 wynika bowiem, że powinna wspierać starania społeczeństwa tunezyjskiego, aby ustanowić „stabilną demokrację”, pomagając jednocześnie w czerpaniu „korzyści ze zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego”. Takie cele, które figurują wśród tych wymienionych w art. 21 ust. 2 lit. b) i d) TUE, mogą zostać osiągnięte w drodze zamrożenia aktywów, którego zakres zastosowania jest – jak w niniejszej sprawie – ograniczony do „odpowiedzialnych” za sprzeniewierzenie „tunezyjskich państwowych środków finansowych”, to jest osób, których działania mogły zaszkodzić prawidłowemu działaniu tunezyjskich instytucji publicznych i związanych z nimi organów.–

Znaczenie i zakres zaskarżonej decyzji w części dotyczącej pierwszego skarżącego

- 93 Jak wskazano w pkt 9 powyżej, nazwisko pierwszego skarżącego znalazło się wśród nazwisk osób objętych zamrożeniem aktywów zastosowanym decyzją 2011/72 z tego powodu, że był „objęty śledztwem sądowym prowadzonym przez władze tunezyjskie” w związku z czynami popełnionymi „jako część operacji prania pieniędzy”.
- 94 Powód ten odsyła do pojęcia „prania pieniędzy”, które nie zostało użyte w art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72. Dlatego, by móc postrzegać ten powód jako jeden z powodów przewidzianych w art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72, należy przynajmniej wykazać, że w świetle właściwego prawa krajowego, to jest prawa tunezyjskiego, pojęcie „sprzeniewierzenia państwowych środków finansowych”, użyte w art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72 obejmuje, a przynajmniej koniecznie implikuje pojęcie „prania pieniędzy”. Jednak w niniejszej sprawie Rada nie wykazała, ani nawet nie podnosi, że mimo rozbieżności istniejących na pierwszy rzut oka między pojęciami „prania pieniędzy” i „sprzeniewierzeniem środków państwowych” jednostka może zostać uznana – w świetle prawa tunezyjskiego – za „odpowiedzialną za sprzeniewierzenie środków państwowych” z tej tylko przyczyny, że jest objęta „śledztwem sądowym prowadzonym” w sprawie „prania pieniędzy”.
- 95 Na marginesie można zauważyć, że w prawie Unii „pranie pieniędzy” obejmuje w szczególności konwersję lub przekazywanie mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, w celu ukrywania lub zatajania nielegalnego pochodzenia tego mienia albo udzielenia pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności, dla umożliwienia jej uniknięcia konsekwencji prawnych takiego działania. Wynika to w szczególności z definicji zawartej w art. 1 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309, s. 15), którego treść zasadniczo przejmuje treść art. 9 Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, otwartej do podpisu w dniu 16 maja 2005 r., podpisanej przez Wspólnotę Europejską w dniu 2 kwietnia 2009 r., lecz jeszcze niezatwierdzoną przez Unię. Należy więc stwierdzić, że w ten sposób zdefiniowane „pranie pieniędzy” nie odpowiada wyłącznie działaniom mającym na celu ukrycie nielegalnego pochodzenia aktywów pochodzących ze sprzeniewierzenia środków państwowych.
- 96 Wynika stąd, że zaskarżona decyzja zaliczyła pierwszego skarżącego do osób, których aktywa powinny zostać zamrożone na podstawie decyzji 2011/72 w drodze zastosowania kryterium innego niż przewidziane w art. 1 ust. 1 tej ostatniej decyzji. W ten sposób decyzja ta naruszyła przepis, który miała wykonać, w związku z czym wynikającego z tej decyzji ograniczenia wykonywania przez pierwszego skarżącego prawa własności nie można uznać za przewidziane ustawą w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.–

Argumenty obrony

- 97 Próbując podważyć wniosek sformułowany w punkcie poprzedzającym, Rada, popierana przez Komisję, podniosła zasadniczo, że literalna wykładnia zaskarżonej decyzji jest niemożliwa, ponieważ należy ją odczytywać w świetle kontekstu faktycznego, w który się wpisywał.
- 98 Na poparcie tej tezy przytacza ona trzy argumenty.
- 99 W pierwszym argumencie Rada na rozprawie podniosła, że dowody, na których podstawie postanowiono umieścić pierwszego skarżącego wśród osób, których aktywa powinny zostać zamrożone na podstawie decyzji 2011/72, świadczyły o tym, że był on uważany przez władze tunezyjskie za „odpowiedzialnego za sprzeniewierzenie” „tunezyjskich państwowych środków finansowych” powiązaną z osobą odpowiedzialną za takie czyny.
- 100 Argument ten w każdym razie należy oddalić.

- 101 Z akt sprawy wynika bowiem, że nazwisko pierwszego skarżącego zostało ujęte w zaskarżonej decyzji po rozważeniu dwóch dokumentów.
- 102 Pierwszy dokument to nota dyirekcji generalnej bezpieczeństwa publicznego Republiki Tunezyjskiej z dnia 20 stycznia 2011 r. kierowana do dziekana sędziów śledczych przy sądzie pierwszej instancji w Tunisie. Z samej treści tej noty wynika, że jest to lista „krewnych i powinowatych” byłego szefa państwa tunezyjskiego. Na tej liście figuruje nazwisko pierwszego skarżącego.
- 103 Drugi dokument to nota słowna skierowana w dniu 29 stycznia 2011 r. przez ministra spraw zagranicznych Republiki Tunezyjskiej do delegacji Unii Europejskiej w Tunezji. Nota ta wskazuje, że osoby wymienione w pierwszym dokumencie są objęte w Tunezji śledztwem sądowym w sprawie „prania pieniędzy poprzez nadużycie stanowiska oraz działalności zawodowej i społecznej”.
- 104 Zauważyć trzeba, że dokument opisany w pkt 102 powyżej z pewnością przedstawia więzy rodzinne łączące pierwszego skarżącego z byłym szefem państwa tunezyjskiego. W każdym jednak razie nie wynika z niego, by członkowie rodziny tego ostatniego na dzień przyjęcia zaskarżonej decyzji byli ścigani w Tunezji za czyny polegające na „sprzeniewierzeniu państwowych środków finansowych”. Jak wyżej powiedziano, dokument ten jest listą przedstawiającą szczegółowo „pełną tożsamość” „krewnych i powinowatych” byłego szefa państwa tunezyjskiego.
- 105 Jeżeli chodzi o notę słowną opisaną w pkt 103 powyżej, to nie odnosi się ona do konkretnej sytuacji pierwszego skarżącego. Ponadto odwołuje się ona do śledztwa sądowego obejmującego dwie kategorie czynów: operacje prania pieniędzy poprzez „nadużycie stanowiska” z jednej strony oraz operacje prania pieniędzy poprzez „nadużycie działalności zawodowej i społecznej” z drugiej strony.
- 106 I tak, o ile rzeczona nota słowna wspomina o śledztwie sądowym obejmującym operacje prania pieniędzy poprzez „nadużycie stanowiska”, o tyle nie precyzuje ona, czy dane stanowisko ma charakter prywatny czy państwowy. Tak więc nie można oczywiście wykluczyć, jeżeli chodzi o niektóre z osób wymienionych na liście zawartej w pierwszym dokumencie, że śledztwo sądowe wspomniane w rzeczonej notce słownej obejmuje rzeczywiście czyny, które mogą zostać zakwalifikowane jako „pranie pieniędzy poprzez nadużycie stanowiska państwowego”, to jest czyny, których sprawcy mogliby zostać uznani za odpowiedzialnych lub „powiązanych” z odpowiedzialnymi za sprzeniewierzenie państwowych środków finansowych. Na podstawie samych tylko dokumentów opisanych w pkt 102 i 103 powyżej Sąd nie jest w stanie stwierdzić, czy takie czyny były zarzucane właśnie pierwszemu skarżącemu. Taki wniosek nasuwa się tym bardziej, że Rada ani nie podnosiła, ani nawet nie sugerowała, że pierwszy skarżący zajmował stanowisko państwowe.
- 107 Ponadto, przy założeniu, że pierwszy skarżący byłby oskarżony w związku z czynami polegającymi na praniu pieniędzy poprzez nadużycie „działalności zawodowej i społecznej”, to żaden z wyżej opisanych dokumentów nie wskazuje, by działalność objęta takim oskarżeniem była związana z wykonywaniem uprawnień władzy publicznej lub należała do tunezyjskiej służby publicznej.
- 108 W konsekwencji na podstawie dokumentów opisanych w pkt 102 i 103 powyżej jest niemożliwe stwierdzić z pewnością, że w dniu przyjęcia zaskarżonej decyzji pierwszy skarżący był objęty śledztwem sądowym w sprawie prania pieniędzy w następstwie sprzeniewierzenia państwowych środków finansowych.
- 109 Drugi argument Rady polega na twierdzeniu, że operacje prania pieniędzy zarzucane pierwszemu skarżącemu, o których mowa w zaskarżonej decyzji, były w nieunikniony sposób związane ze sprzeniewierzeniem państwowych środków finansowych, ponieważ zainteresowany jest bratankiem żony byłego szefa państwa tunezyjskiego.

- 110 Na poparcie tego argumentu Rada przedstawiła w dniu 30 października 2012 r. wyciąg z tunezyjskiej strony internetowej „Prezydium rządu” z dnia 26 stycznia 2011 r., z którego wynika, że były szef państwa tunezyjskiego, jego małżonka oraz „liczni członkowie ich rodziny” byli objęci różnymi zarzutami, w tym zarzutem „nielegaln[ego] nabywania ruchomości i nieruchomości [...] za granicą”.
- 111 Jednak z dokumentu tego, który nie wymienia pierwszego skarżącego, nie wynika, by określone członkowie rodziny byłego prezydenta Tunezji inni niż pierwszy skarżący mogli na dzień przyjęcia zaskarżonej decyzji zostać uznani za „odpowiedzialni za sprzeniewierzenie państwowych środków finansowych”, jako że „nielegaln[e] nabywanie ruchomości i nieruchomości [...] za granicą nie musi koniecznie odpowiadać sprzeniewierzeniu państwowych środków finansowych.
- 112 Ponadto, w świetle tego, co powiedziano w pkt 94 powyżej, nawet gdyby małżonka byłego szefa państwa tunezyjskiego lub niektóre osoby z jego otoczenia rodzinnego mogłyby na dzień przyjęcia zaskarżonej decyzji zostać uznane za „odpowiedzialne za sprzeniewierzenie tunezyjskich państwowych środków finansowych”, to w braku dowodów lub spójnych poszlak za tym przemawiających Sąd nie mógłby stąd wywnioskować, iż „operacje prania pieniędzy” zarzucane pierwszemu skarżącemu były – bezpośrednio lub pośrednio – związane z przypadkami „sprzeniewierzenia tunezyjskich państwowych środków finansowych”, które mogły zostać popełnione przez te osoby. Przeciwnie twierdzenie oznaczałoby postulat, by każdy czyn polegający na praniu pieniędzy ewentualnie popełniony przez członków rodziny byłego szefa państwa tunezyjskiego był nieuchronnie związany ze sprzeniewierzeniem środków państwowych.
- 113 Wynika stąd, że drugi argument należy w każdym wypadku oddalić.
- 114 Trzeci argument, podniesiony przez Radę na rozprawie, polega na twierdzeniu, że z zaświadczenia sporządzonego przez dziekana sędziów śledczych przy sądzie pierwszej instancji w Tunisie, a przedłożonego w Sądzie w dniu 30 października 2012 r. wynika, że pierwszy skarżący był podejrzany w szczególności o „współudział w sprzeniewierzeniu środków państwowych przez urzędnika państwowego lub osobę z nim zrównaną”. Taka informacja pozwala zdaniem Rady na uznanie, że śledztwo, o którym mowa w zaskarżonej decyzji, musiało dotyczyć, choćby pośrednio, czynów polegających na „sprzeniewierzeniu tunezyjskich państwowych środków finansowych”.
- 115 Z informacji podanych przez Radę na rozprawie, potwierdzonych przez pierwszego skarżącego, wynika jednak, że zaświadczenie, o którym mowa, nosi datę nie 16 września 2001 r., jak wynika z jego tłumaczenia francuskiego, lecz 16 września 2011 r., jak wskazuje oryginał w języku arabskim. Zaświadczenie to jest zatem późniejsze niż zaskarżona decyzja. Tymczasem zgodność z prawem decyzji w sprawie zamrożenia aktywów powinna być oceniana na podstawie informacji, którymi mogła ona dysponować w momencie wydania tej decyzji (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. s. I-7869, pkt 168). Zatem treść omawianego tu zaświadczenia w żadnym razie nie może wpłynąć na interpretację zaskarżonej decyzji.
- 116 Na marginesie należy zauważyć, że zaświadczenie to wskazuje, czy na dzień przyjęcia zaskarżonej decyzji pierwszy skarżący był już ścigany za czyny związane ze „sprzeniewierzeniem tunezyjskich państwowych środków finansowych”. Ogranicza się do wymienienia zarzutów przeciwko pierwszemu skarżącemu na dzień 16 września 2011 r. „w śledztwie o sygnaturze 19592/1”.
- 117 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut trzeci, dotyczący naruszenia prawa własności, należy uwzględnić, a zatem należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona pierwszego skarżącego, bez potrzeby orzekania w przedmiocie pozostałych zarzutów skargi.

C – W przedmiocie skutków w czasie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji

- 118 Wyroki, w których Sąd stwierdza nieważność decyzji wydanej przez instytucję lub organ Unii, mają co do zasady skutek natychmiastowy, w tym znaczeniu, że akt nieważny jest eliminowany z mocą wsteczną z porządku prawnego i uznawany za nieistniejący (zob. podobnie ww. w pkt 66 wyrok w sprawie *Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran przeciwko Radzie*, pkt 35). Tym niemniej na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE Sąd może pozostawić tymczasowo w mocy skutki aktu, którego nieważność stwierdził (zob. podobnie ww. w pkt 75 wyrok w sprawach połączonych *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, pkt 373–376; wyrok Sądu z dnia 16 września 2011 r. w sprawie T-316/11 *Kadio Morokro przeciwko Radzie*, niepublikowany w Zbiorze, pkt 39).
- 119 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że decyzje wymienione w pkt 14 powyżej ograniczają się do zastąpienia pierwotnego brzmienia art. 5 decyzji 2011/72, przytoczonego w pkt 6 powyżej, w celu wskazania jako daty wygaśnięcia środków zastosowanych tą decyzją najpierw dnia 31 stycznia 2013 r., a następnie dnia 31 stycznia 2014 r. W pozostałym zakresie treść tego artykułu nie została zmieniona.
- 120 W ten sposób rzucone decyzje nie zastąpiły wykazu załączonego do decyzji 2011/72 zmienionej zaskarżoną decyzją. Ich jedynym skutkiem było przedłużenie okresu stosowania środków ustanowionych tą decyzją. Tymczasem wobec retroaktywnego skutku stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji pierwszy skarżący z chwilą, gdy zacznie wywoływać skutki niniejszy wyrok, stanie się osobą, która nigdy nie była objęta tymi środkami.
- 121 Tak więc, gdyby niniejszy wyrok zaczął wywoływać skutki natychmiast, rozporządzenie nr 101/2011 w zakresie, w jakim dotyczy pierwszego skarżącego, zostałyby pozbawione podstawy prawnej i na podstawie art. 266 akapit pierwszy TFUE Rada miałaby obowiązek uchylić je w odniesieniu do pierwszego skarżącego. Ten ostatni byłby w ten sposób w stanie przenieść całość lub część swoich aktywów poza Unię Europejską, co mogłoby w sposób poważny i nieodwracalny zaszkodzić skuteczności wszelkich środków ograniczających, o jakich wobec niego mogłaby w przyszłości zadecydować Rada (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 75 wyrok w sprawach połączonych *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, pkt 373).
- 122 Tymczasem, z uwagi na charakter przyjętego środka, nie można wykluczyć, że z przyczyn innych niż wskazane w zaskarżonej decyzji będzie uzasadnione umieszczenie nazwiska pierwszego skarżącego w wykazie załączonym do decyzji 2011/72.
- 123 Wynika stąd, że w drodze analogii do art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczącego sytuacji, gdy stwierdzana jest nieważność rozporządzeń, należy pozostawić w mocy skutki zaskarżonej decyzji do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania lub – jeżeli odwołanie w tym terminie zostanie wniesione – do dnia jego oddalenia.

W przedmiocie kosztów

124 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania:

„Kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę [...]”.

125 Zgodnie z art. 87 § 4 regulaminu postępowania:

„Państwa członkowskie oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

Państwa będące stronami porozumienia EOG, inne niż państwa członkowskie, jak również Urząd Nadzoru EFTA, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

Sąd może postanowić, iż interwenienci niewymienieni w poprzednim akapicie pokrywają własne koszty”.

- 126 W niniejszej sprawie, skoro Rada w zasadniczej części sprawę przegrała, należy – zgodnie z żądaniami skarżących – obciążyć ją kosztami, w tym kosztami postępowania w sprawie środka tymczasowego. Jednak z uwagi na fakt, że skarżący zażądali określonej kwoty, którą Rada powinna im zapłacić tytułem kosztów, należy przypomnieć, że w razie sporu między stronami Sąd, na wniosek zainteresowanej strony, rozstrzygnie w przedmiocie kosztów skarżących podlegających zwrotowi w drodze postanowienia w trybie art. 92 § 1 regulaminu postępowania.
- 127 Ponadto Komisja, jako interweniująca instytucja, pokryje własne koszty. To samo dotyczy Republiki Tunezyjskiej.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Rady 2011/79/WPZiB z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie wykonania decyzji 2011/72/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji w zakresie, w jakim dotyczy ona Mohameda Trabelsiego.**
- 2) **Skutki decyzji wykonawczej 2011/79 wobec Mohameda Trabelsiego pozostają w mocy do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania od niniejszego wyroku, w razie wniesienia odwołania w tym terminie – do dnia jego oddalenia.**
- 3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje w części odrzucona, a w części oddalona.**
- 4) **Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Mohameda Trabelsiego, Ines Lejri, Moncefa Trabelsiego, M^{lle} Selima Trabelsiego i Tareka Trabelsiego, w tym koszty postępowania w sprawie środka tymczasowego.**
- 5) **Komisja Europejska i Republika Tunezyjska pokrywają własne koszty.**

Czúč

Labucka

Gratsias

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 28 maja 2013 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu

Przebieg postępowania i żądania stron

Co do prawa

A – W przedmiocie dopuszczalności

1. Co się tyczy zakresu i dopuszczalności żądań dotyczących stwierdzenia nieważności
 - a) Odnośnie do zakresu żądań dotyczących stwierdzenia nieważności
 - b) Odnośnie do interesu prawnego skarżących
2. Co się tyczy dopuszczalności pozostałych żądań
 - a) Odnośnie do żądań udzielenia przez Sąd „prawa do odpowiedzi” [skarżącym pierwszemu i drugiemu] i ochrony piątego skarżącego
 - b) Odnośnie do żądania skierowania nakazu
 - c) Odnośnie do żądania zawieszenia wykonania
 - d) Odnośnie do żądań odszkodowawczych
 - e) Odnośnie do żądań zasądzenia kosztów niepodlegających zwrotowi

B – W przedmiocie pozostałej części skargi

1. Co się tyczy zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji twórcy zaskarżonej decyzji
 - a) Właściwe przepisy
 - b) Zastosowanie w niniejszej sprawie
2. Co się tyczy zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia
 - a) W odniesieniu do zakresu zarzutu
 - b) W odniesieniu do zasadności zarzutu
3. Co się tyczy zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa własności
 - a) Co się tyczy istnienia ograniczenia w wykonywaniu prawa własności
 - b) Co się tyczy przesłanek, zgodnie z którymi ograniczenie wykonywania prawa własności jest dopuszczalne
 - c) Co się tyczy niezbędności badania przesłanek wskazanych w pkt 79–81 powyżej
 - d) Co się tyczy przestrzegania przesłanki wskazanej w pkt 79 powyżej

W odniesieniu do kwestii konieczności zgodności zaskarżonej decyzji z decyzją 2011/72

Odnosnie do przestrzegania przez zaskarżoną decyzję postanowień art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72

- Znaczenie i zakres art. 1 ust. 1 decyzji 2011/72
- Znaczenie i zakres zaskarżonej decyzji w części dotyczącej pierwszego skarżącego
- Argumenty obrony

C – W przedmiocie skutków w czasie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji

W przedmiocie kosztów