



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 12 marca 2014 r. \*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii —  
Zamrożenie funduszy — Umieszczenie jednostki w wykazach osób objętych środkami  
ograniczającymi — Powiązania osobiste z członkami reżimu — Prawo do obrony — Rzetelny proces —  
Obowiązek uzasadnienia — Ciężar dowodu — Prawo do skutecznej ochrony sądowej —  
Proporcjonalność — Prawo własności — Prawo do życia prywatnego

W sprawie T-202/12

**Bouchra Al Assad**, zamieszkała w Damaszku (Syria), reprezentowana przez adwokatów G. Karouniego  
oraz C. Dumonta,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez G. Étienne'a oraz M.M. Joséphidès, działających  
w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie częściowej nieważności, po pierwsze, decyzji wykonawczej Rady 2012/172/WPZiB z dnia 23 marca 2012 r. dotyczącej wykonania decyzji 2011/782/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. L 87, s. 103), po drugie, decyzji Rady 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającej decyzję 2011/782/WPZiB (Dz.U. L 330, s. 21), po trzecie, rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 363/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 111, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 127, s. 27), i po czwarte, decyzji Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. L 147, s. 14), w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej,

SĄD (szósta izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, G. Berardis (sprawozdawca) i C. Wetter, sędziowie,

sekretarz: C. Kristensen, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 września 2013 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: francuski.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Bouchra Al Assad, jest obywatelką syryjską, siostrą prezydenta Syryjskiej Republiki Arabskiej Bashara Al Assada. Skarżąca była ponadto małżonką innego członka rządu syryjskiego, Asifa Shawkata, po którym została wdową.
- 2 W dniu 9 maja 2011 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 29 TUE decyzję 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. L 121, s. 11).
- 3 Artykuł 3 ust. 1 tej decyzji stanowi, że państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby uniemożliwić wjazd na swoje terytoria lub przejazd przez nie wymienionym w załączniku do rzeczonyj decyzji osobom odpowiedzialnym za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii i osobom z nimi powiązanym.
- 4 Artykuł 4 ust. 1 decyzji 2011/273 stanowi, że zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii oraz osób fizycznych lub prawnych i podmiotów z nimi powiązanych, będące w ich posiadaniu, dyspozycji lub pod ich kontrolą. Szczegółowe zasady tego zamrożenia zostały określone w innych ustępach tegoż artykułu.
- 5 Zgodnie z art. 5 ust. 1 decyzji 2011/273 Rada sporządza wykaz osób, których dotyczy decyzja.
- 6 W tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE i decyzji 2011/273 rozporządzenie (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 121, s. 1). Artykuł 4 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje zamrożenie wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku II lub będących w ich posiadaniu, dyspozycji lub pod ich kontrolą.
- 7 Decyzja 2011/273 została zastąpiona decyzją Rady 2011/782/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii i uchylecia decyzji 2011/273 (Dz.U. L 319, s. 56).
- 8 Artykuł 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 decyzji 2011/782 odpowiadają kolejno art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 decyzji 2011/273, z uzupełnieniem, że środki ograniczające, które są w nich wymienione, stosuje się także do osób czerpiących korzyści z polityki prowadzonej przez reżim lub wspierających go.
- 9 Rozporządzenie nr 442/2011 zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającym rozporządzenie nr 442/2011 (Dz.U. L 16, s. 1).
- 10 Decyzją wykonawczą Rady 2012/172/WPZiB z dnia 23 marca 2012 r. dotyczącą wykonania decyzji 2011/782 (Dz.U. L 87, s. 103) nazwisko skarżącej zostało dodane do wykazu ujętego w załączniku I do decyzji 2011/782 z następującym uzasadnieniem:

„Siostra Bashara Al Assada i małżonka Asifa Shawkata, z-cy szefa sztabu ds. bezpieczeństwa i wywiadu. Ze względu na bliskie więzy osobiste oraz nierozzerwalne powiązania finansowe łączące ją z prezydentem Syrii Basharem Al Assadem oraz innymi głównymi przedstawicielami reżimu syryjskiego czerpie korzyści z tego reżimu i jest z nim powiązana”.

- 11 Rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 266/2012 z dnia 23 marca 2012 r. dotyczącym wykonania art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. L 87, s. 45) nazwisko skarżącej zostało dodane do wykazu ujętego w załączniku II do rozporządzenia nr 36/2012 z takim samym uzasadnieniem jak to cytowane w pkt 10 powyżej.
- 12 W dniu 24 marca 2012 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* informację skierowaną do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2011/782 wykonywanej decyzją wykonawczą 2012/172 i w rozporządzeniu nr 36/2012 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym nr 266/2012 (Dz.U. C 88, s. 9, zwaną dalej „informacją z dnia 24 marca 2012 r.”).
- 13 Zgodnie z tą informacją zainteresowane osoby i podmioty mogą złożyć do Rady wniosek, wraz z dokumentami uzupełniającymi, o ponowne rozpatrzenie decyzji o umieszczeniu ich nazwisk i nazw w wykazach załączonych do aktów wymienionych w pkt 12 powyżej.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 maja 2012 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2012/172 w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczy skarżącej.
- 15 Skarżąca potwierdziła owo żądanie stwierdzenia nieważności w replice.
- 16 Pismem procesowym złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 stycznia 2013 r. skarżąca – przy uwzględnieniu faktu, że Rada w międzyczasie przyjęła decyzję 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającą decyzję 2011/782 (Dz.U. L 330, s. 21) – złożyła wniosek o zezwolenie na rozszerzenie żądania stwierdzenia nieważności w celu objęcia nim nie tylko decyzji wykonawczej 2012/172, ale także decyzji 2012/739, w której załączniku I ujęto w pkt 71 nazwisko skarżącej z takim samym uzasadnieniem jak to cytowane w pkt 10 powyżej (zwany dalej „wnioskiem dotyczącym decyzji 2012/739”).
- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lutego 2013 r. Rada oświadczyła, że nie ma uwag do przedstawienia w przedmiocie wniosku dotyczącego decyzji 2012/739.
- 18 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (szósta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.
- 19 Pismem procesowym złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 lipca 2013 r. skarżąca ponownie wniosła o zezwolenie na dostosowanie żądań, tak aby jej skarga o stwierdzenie nieważności objęła także rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 363/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. L 111, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 127, s. 27) i decyzję Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. L 147, s. 14) w zakresie, w jakim akty te, do których załączono wykazy zawierające nazwisko skarżącej, mają wpływ na jej sytuację (zwane dalej, odpowiednio, „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013” i „wnioskiem dotyczącym decyzji 2013/255”).
- 20 Także w dniu 30 lipca 2013 r. skarżąca złożyła wniosek o zezwolenie na złożenie nowych wniosków dowodowych dotyczących śmierci jej małżonka oraz faktu, że zamieszkała ona w Zjednoczonych Emiratach Arabskich ze swoimi dziećmi, które uczęszczają tam do szkół (zwanych dalej „nowymi wnioskami dowodowymi”).

- 21 Decyzją prezesa szóstej izby Sądu z dnia 21 sierpnia 2013 r. nowe wnioski dowodowe zostały załączone do akt sprawy.
- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 września 2013 r. Rada oświadczyła, że nie ma uwag do przedstawienia w przedmiocie wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i w przedmiocie wniosku dotyczącego decyzji 2013/255.
- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 września 2013 r. Rada w istocie podniosła, że nowe wnioski dowodowe nie mają żadnego wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem śmierć małżonka skarżącej i fakt, że jej dzieci uczęszczają do szkół w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, nie zmieniają jej powiązań z reżimem syryjskim. Ponadto Rada podkreśliła, że dokumenty przedstawione przez skarżącą nie dowodzą, iż sama skarżąca wyjechała z Syrii.
- 24 W toku rozprawy w dniu 12 września 2013 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu. W szczególności skarżąca potwierdziła, że skarga wszczynająca postępowanie dotyczyła decyzji 2012/172, na mocy której jej nazwisko zostało umieszczone w załączniku I do decyzji 2011/782. Oświadczenie to zostało odnotowane w protokole rozprawy.
- 25 Przy tejże okazji Sąd wezwał Radę do przedstawienia dowodu indywidualnego powiadomienia skarżącej o rozporządzeniu wykonawczym nr 363/2013.
- 26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2013 r. Rada przedłożyła dowód na okoliczność, że po pierwsze, powiadomiła indywidualnie jednego z przedstawicieli skarżącej w niniejszej sprawie o rozporządzeniu wykonawczym nr 363/2013 i jego sprostowaniu listem poleconym z dnia 13 maja 2013 r., i po drugie, że rzeczony przedstawiciel otrzymał ten list w dniu 17 maja 2013 r. W dniu 7 października 2013 r. w sekretariacie Sądu złożono uwagi skarżącej w przedmiocie dowodu przedłożonego przez Radę.
- 27 Pismem z dnia 4 października 2013 r. skarżąca wniosła o zawieszenie postępowania, po to by mogła przedstawić Radzie wniosek o ponowne rozpatrzenie swojej sytuacji.
- 28 W dniu 22 października 2013 r. prezes szóstej izby Sądu, po pierwsze, po wysłuchaniu Rady oddalił wniosek o zawieszenie postępowania, i po drugie, postanowił zamknąć procedurę ustną.
- 29 Skarżąca wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2012/172 w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej;
  - stwierdzenie nieważności decyzji 2012/739 w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej;
  - stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżącej;
  - stwierdzenie nieważności decyzji 2013/255 w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 30 Komisja wnosi do Sądu o:
  - oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

## Co do prawa

*W przedmiocie dopuszczalności wniosków o zezwolenie na dostosowanie żądań*

- 31 Skarżąca wniosła o rozszerzenie zakresu swojej skargi o stwierdzenie nieważności w celu objęcia nią także decyzji 2012/739, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255.

W przedmiocie wniosku dotyczącego decyzji 2012/739 i wniosku dotyczącego decyzji 2013/255

- 32 Należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 16 i 19 powyżej, po wniesieniu skargi, po pierwsze, decyzja 2011/782, zmieniona decyzją wykonawczą 2011/172, została uchylona i zastąpiona decyzją 2012/739, i po drugie, ponieważ tej ostatniej decyzji już się nie stosuje, przyjęto decyzję 2013/255. Nazwisko skarżącej ujęto w wykazach stanowiących załącznik I do decyzji 2012/739 i do decyzji 2013/255 z takim samym uzasadnieniem jak w decyzji 2012/172, cytowanym w pkt 10 powyżej.
- 33 W tym względzie należy przypomnieć, że kiedy zaskarżony pierwotnie akt zostaje w toku postępowania zastąpiony innym aktem mającym ten sam przedmiot, ten późniejszy akt należy uważać za nową okoliczność pozwalającą skarżącemu na dostosowanie żądań i zarzutów. Nie można w istocie przyjąć, że instytucja lub organ Unii Europejskiej, w celu ustosunkowania się do zarzutów zawartych w skardze skierowanej przeciwko jednemu z wydanych przez nie aktów, mogłyby dostosować ten akt lub zastąpić go innym aktem i powołać się w toku postępowania na tę zmianę lub zastąpienie w celu pozbawienia drugiej strony możliwości rozszerzenia jej pierwotnych żądań i zarzutów na późniejszy akt lub przedstawienia dodatkowych żądań i zarzutów skierowanych przeciwko temu aktowi (wyrok Trybunału z dnia 3 marca 1982 r. w sprawie 14/81 Alpha Steel przeciwko Komisji, Rec. s. 749, pkt 8; wyrok Sądu z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie T-200/11 Al Matri przeciwko Radzie, pkt 80).
- 34 Należy uznać za dopuszczalny wniosek dotyczący decyzji 2012/739 i wniosek dotyczący decyzji 2013/255. Przy uwzględnieniu bowiem dat przyjęcia tych decyzji – odpowiednio, w dniach 29 listopada 2012 r. i 31 maja 2013 r. – na mocy których skarżąca jest nadal objęta środkami ograniczającymi wobec Syrii, rzeszone wnioski, złożone w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 30 stycznia i 30 lipca 2013 r., zostały z pewnością przedłożone w terminie do wniesienia skargi przewidzianym dla każdej z omawianych decyzji.

W przedmiocie wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013

- 35 Jak wynika z pkt 11 powyżej, to na mocy rozporządzenia wykonawczego nr 266/2012 nazwisko skarżącej zostało dodane do wykazu ujętego w załączniku II do rozporządzenia nr 36/2012.
- 36 Bezsporne jest zaś, że skarga wszczynająca postępowanie w niniejszej sprawie nie dotyczyła rozporządzenia nr 36/2012, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym nr 266/2012.
- 37 Bezsporne jest także, że rozporządzenie wykonawcze nr 363/2013 zmienia rozporządzenie nr 36/2012.
- 38 W tym względzie z orzecznictwa wspomnianego w pkt 33 powyżej wynika, że wniosek o zezwolenie na dostosowanie żądań ma na celu umożliwienie skarżącemu zmiany zakresu żądań jego skargi, w wypadku gdy pierwotnie zaskarżony akt w toku postępowania został zastąpiony przez inny akt lub zmieniony innym aktem.
- 39 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wniosek dotyczący rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 jest niedopuszczalny, albowiem skarżąca rozszerza przedmiot swojej skargi na akt, którego zaskarżenie pominęła w skardze, bez konieczności orzekania w przedmiocie kwestii, czy ów wniosek został złożony w terminie do wniesienia skargi.



40 Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że dopuszczalne jest wniesienie przez skarżącą skargi na decyzję wykonawczą 2012/172 o umieszczeniu jej nazwiska w wykazie ujętym w załączniku I do decyzji 2011/782, decyzji 2012/739 i decyzji 2013/255 w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami”).

*Co do istoty*

41 Na poparcie swojej skargi skarżąca podnosi w istocie cztery zarzuty, oparte:

- zarzut pierwszy – na naruszeniu prawa do obrony, prawa do rzetelnego procesu i prawa do skutecznej ochrony sądowej;
- zarzut drugi – na naruszeniu obowiązku uzasadnienia;
- zarzut trzeci – na braku dowodu istnienia wystarczającego powiązania między nią a sytuacją leżącą u podstaw przyjęcia środków ograniczających wobec Syrii;
- zarzut czwarty – na naruszeniu zasady proporcjonalności, prawa własności i prawa do życia prywatnego.

42 Na wstępie należy zbadać zarzut drugi, później zarzut pierwszy, następnie zarzut trzeci i w końcu zarzut czwarty.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

43 Skarżąca podnosi, że zaskarżone decyzje nie wskazują szczególnych i konkretnych powodów, dla których Rada w ramach wykonywania uprawnień dyskrecyjnych uznała, iż skarżąca powinna zostać objęta środkami ograniczającymi wobec Syrii. Uzasadnienie widniejące w rzeczonych decyzjach było według skarżącej niejasne i ogólne oraz ograniczało się do przedstawienia jej powiązań osobistych i rodzinnych, zamiast wskazywać na obiektywnie istniejące okoliczności pozwalające na wyprowadzenie wniosku, że skarżąca uczestniczy w działaniach, za które mogą ponosić odpowiedzialność bliskie jej osoby.

44 Ponadto według skarżącej żadne dodatkowe uzasadnienie nie zostało jej przekazane w następstwie przyjęcia zaskarżonych decyzji.

45 Rada kwestionuje argumenty skarżącej.

46 Przede wszystkim należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, określony w art. 296 akapit drugi TFUE, ma na celu, po pierwsze, zapewnienie zainteresowanemu dostatecznej wskazówki pozwalającej na ustalenie, czy akt jest zasadny lub czy ewentualnie jest dotknięty wadą pozwalającą na kwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, i po drugie, zapewnienie sądowi Unii możliwości kontroli zgodności z prawem tego aktu. Ustanowiony w ten sposób obowiązek uzasadnienia stanowi istotną zasadę prawa Unii, od której odstępstwo możliwe jest wyłącznie z nadrzędnych względów. A zatem uzasadnienie powinno co do zasady zostać przekazane zainteresowanemu równocześnie z niekorzystnym dla niego aktem, a brak tego uzasadnienia nie może być sanowany faktem, że zainteresowany zapozna się z uzasadnieniem aktu w toku postępowania przed sądem Unii (zob. podobnie: wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-417/11 P Rada przeciwko Bambie, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 14 października 2009 r. w sprawie T-390/08 Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3967, pkt 80).

- 47 Tak więc o ile względy nadrzędne dotyczące bezpieczeństwa Unii lub jej państw członkowskich lub utrzymania przez nie stosunków międzynarodowych nie sprzeciwiają się powiadomianiu zainteresowanych o niektórych okolicznościach, Rada zobowiązana jest podać do wiadomości osoby lub podmiotu objętego środkami ograniczającymi szczególne i konkretne powody, które uzasadniają jej zdaniem przyjęcie tych środków ograniczających. Rada powinna więc wymienić okoliczności faktyczne i prawne, od których zależy prawne uzasadnienie danych środków, oraz względy, jakie doprowadziły do ich przyjęcia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 81).
- 48 Ponadto uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i do kontekstu, w którym akt ten został przyjęty. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie wymaga się, by uzasadnienie określało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W szczególności niekorzystny akt jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został przyjęty w okolicznościach znanych zainteresowanemu, co pozwala mu na zrozumienie zakresu przyjętego względem niego środka (ww. wyroki: w sprawie Rada przeciwko Bambie, pkt 53, 54; w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 82).
- 49 W niniejszym przypadku uzasadnienie przedstawiane przez Radę od chwili umieszczenia nazwiska skarżącej w wykazach środków ograniczających wobec Syrii zawsze było następujące:
- „Siostra Bashara Al Assada i małżonka Asifa Shawkata, z-cy szefa sztabu ds. bezpieczeństwa i wywiadu. Ze względu na bliskie więzy osobiste oraz nierozzerwalne powiązania finansowe łączące ją z prezydentem Syrii Basharem Al Assadem oraz innymi głównymi przedstawicielami reżimu syryjskiego czerpie korzyści z tego reżimu i jest z nim powiązana”.
- 50 Należy zauważyć, że zapoznanie się z treścią tego uzasadnienia pozwoliło skarżącej zrozumieć, iż jej nazwisko zostało umieszczone w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii z powodu jej powiązań osobistych i rodzinnych.
- 51 Potwierdzeniem faktu, że skarżąca dobrze rozumiała, iż Rada oparła się na tych powiązaniach, jest okoliczność, że w ramach niniejszej skargi skarżąca powołała zarzut trzeci, kwestionujący właśnie możliwość przyjęcia przez Radę środków ograniczających względem skarżącej jedynie na podstawie takich powiązań.
- 52 Ponadto, ponieważ powody wyboru Rady zostały jasno wskazane w zaskarżonych decyzjach, Sąd jest w stanie ocenić ich zasadność.
- 53 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia aktu stanowi istotny wymóg formalny, który powinien zostać odróżniony od kwestii zasadności uzasadnienia, dotyczącej materialnej zgodności z prawem spornego aktu. W istocie uzasadnienie aktu polega na formalnym przedstawieniu podstaw, na jakich opiera się dany akt. W przypadku gdy owe podstawy są dotknięte błędami, błędy te stanowią wadę naruszającą materialną legalność rzonego aktu, ale nie jego uzasadnienie, które może być wystarczające, nawet jeśli przedstawia niewłaściwe podstawy (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impali, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 181; ww. wyrok w sprawie Rada przeciwko Bambie, pkt 60).
- 54 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia i ocenić zasadność uzasadnienia przedstawionego przez Radę w odniesieniu do skarżącej w ramach zarzutu opartego na braku dowodu istnienia wystarczającego powiązania między skarżącą a sytuacją leżącą u podstaw przyjęcia środków ograniczających wobec Syrii.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa do obrony, prawa do rzetelnego procesu i prawa do skutecznej ochrony sądowej

- 55 Skarżąca podnosi, że jej nazwisko zostało umieszczone w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii, które według niej mają charakter karny, bez uprzedniego poinformowania jej o powodach tego umieszczenia i wysłuchania jej w tym względzie. Konieczność wywołania przez te środki efektu zaskoczenia nie stanowi według skarżącej przeszkody w przeprowadzeniu przesłuchania przed ich przyjęciem.
- 56 Ponadto według skarżącej Rada uchybiła swojemu obowiązkowi doręczenia skarżącej decyzji wykonawczej 2012/172, w tym powodów umieszczenia jej w wykazie, chociaż jej adres nie mógł być nieznan. Jak twierdzi skarżąca, opublikowanie informacji z dnia 24 marca 2012 r. nie dało jej „rzeczywistej możliwości” przedstawienia uwag w przedmiocie umieszczenia jej w wykazie. W rzeczywistości, jak twierdzi skarżąca, postępowanie w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji wymienione w tej informacji nie pozwala jej na skuteczne przedstawienie jej punktu widzenia i nie określa dostatecznych gwarancji. W konsekwencji według skarżącej nie jest istotne, że nie wniosła ona tego rodzaju wniosku.
- 57 Na koniec skarżąca podnosi, że nie mogła skorzystać z przysługującego jej prawa do skutecznej ochrony sądowej, ponieważ Rada nie powiadomiła jej o przyczynach, dla których była ona objęta środkami ograniczającymi wobec Syrii.
- 58 Rada kwestionuje argumenty skarżącej.
- 59 Należy przypomnieć, że prawo podstawowe do przestrzegania prawa do obrony w toku postępowania poprzedzającego przyjęcie środka ograniczającego jest wyraźnie przewidziane w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, której art. 6 ust. 1 TUE przyznaje taką samą moc prawną, jaką posiadają traktaty (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People’s Mojahedin Organization of Iran, Zb.Orz. s. I-13427, pkt 66).
- 60 Należy także przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest ogólną zasadą prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, która została ustanowiona na mocy art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., i potwierdzona zresztą także w art. 47 karty praw podstawowych (wyroki Trybunału: z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37; 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 335, zwany dalej „wyrokiem w sprawach połączonych Kadi”).
- 61 Ponadto w świetle utrwalonego orzecnictwa skuteczność kontroli sądowej, która powinna w szczególności dotyczyć zgodności z prawem powołanych przez organ Unii podstaw umieszczenia nazwiska danej osoby lub nazwy podmiotu w wykazach adresatów środków ograniczających przyjętych przez rzeczony organ, oznacza, że organ ten jest zobowiązany do powiadomienia o tych podstawach zainteresowanej osoby lub podmiotu w miarę możliwości albo w chwili podejmowania decyzji o tym umieszczeniu, albo przynajmniej najszybciej, jak to możliwe, po podjęciu tej decyzji w celu umożliwienia rzeczony osobie lub podmiotowi skorzystania w terminie z uprawnienia do wniesienia skargi (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 336).
- 62 Przestrzeganie owego obowiązku powiadomienia o rzeczonych podstawach jest w istocie konieczne, zarówno aby umożliwić adresatom środków ograniczających obronę ich praw w najlepszych możliwych warunkach i podjęcie w pełni świadomej decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do sądu Unii (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in.,



Rec. s. 4097, pkt 15), jak i aby w pełni umożliwić sądowi Unii sprawowanie kontroli zgodności z prawem rozpatrywanego aktu Unii, do której przeprowadzenia sąd Unii jest zobowiązany na mocy traktatu (wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 337).

- 63 Otóż zgodnie z wymogami ustanowionymi przez orzecznictwo, art. 21 ust. 2 i 3 decyzji 2011/782, art. 27 ust. 2 i 3 decyzji 2012/739 i art. 30 ust. 2 i 3 decyzji 2013/255 stanowią, że Rada przekazuje swoją decyzję, wraz z uzasadnieniem umieszczenia w wykazie, zainteresowanej osobie albo bezpośrednio, jeżeli jej adres jest znany, albo w drodze opublikowania ogłoszenia, umożliwiając tej osobie przedstawienie uwag. W przypadku gdy zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody, Rada dokonuje przeglądu swojej decyzji i informuje odpowiednio daną osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ.
- 64 W niniejszym przypadku w następstwie przyjęcia decyzji wykonawczej 2012/172 opublikowano informację z dnia 24 marca 2012 r., umożliwiając w ten sposób skarżące przedłożenie uwag Radzie.
- 65 Fakt, że powiadomienie to nastąpiło po pierwszym umieszczeniu nazwiska skarżącej w wykazie osób objętych danymi środkami ograniczającymi, nie powinien zostać sam w sobie uznany za naruszenie prawa do obrony.
- 66 W tym względzie należy przypomnieć, że według orzecznictwa poszanowanie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do środków ograniczających, nie wymaga, aby organy Unii przed pierwotnym umieszczeniem nazwiska lub nazwy osoby lub podmiotu w wykazie określającym środki ograniczające powiadamiały o podstawach tego umieszczenia zainteresowaną osobę lub podmiot (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 338).
- 67 W istocie takie wcześniejsze powiadomienie mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych ustanowionych przez rzeczne organy (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 339).
- 68 W celu osiągnięcia zaplanowanych celów środki takie powinny ze swej istoty korzystać z efektu zaskoczenia i być stosowane ze skutkiem natychmiastowym (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 340).
- 69 Zatem Rada nie była zobowiązana do wysłuchania skarżącej przed pierwszym umieszczeniem jej w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii.
- 70 Jednak przy przyjmowaniu decyzji 2012/739 i decyzji 2013/255 – stanowiących następujące po sobie akty, na mocy których nazwisko skarżącej pozostawiono w wykazach zawierających nazwiska i nazwy osób objętych środkami ograniczającymi – argument oparty na efekcie zaskoczenia wywołanym przez rzeczne środki nie może co do zasady zostać skutecznie powołany (zob. podobnie i analogicznie ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 62).
- 71 Z orzecznictwa wynika jednak, że prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem aktów utrzymujących w mocy środki ograniczające w odniesieniu do osób już nimi objętych zakłada ustalenie przez Radę nowych okoliczności niekorzystnych dla tych osób (zob. podobnie i analogicznie ww. wyrok Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 63).
- 72 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że Rada, podejmując decyzję o pozostawieniu nazwiska skarżącej w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii, nie ustaliła żadnej nowej okoliczności, o której skarżąca nie zostałaby już powiadomiona w następstwie pierwotnego jej umieszczenia w wykazie.

- 73 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z przepisami wspomnianymi w pkt 63 powyżej skarżąca miała możliwość bycia wysłuchaną przez Radę z własnej inicjatywy, bez konieczności wystosowywania do niej wyraźnego nowego zaproszenia przed przyjęciem każdego kolejnego aktu, w braku ustalenia przez Radę nowych okoliczności dotyczących skarżącej.
- 74 Skarżąca jednak nie skorzystała z tej możliwości.
- 75 Ponadto Rada w dniu publikacji decyzji 2012/739 opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów, wobec których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2012/739 i w rozporządzeniu nr 36/2012 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1117/2012 (Dz.U. 2012, C 370, s. 6).
- 76 Podobnie w dniu 23 kwietnia 2013 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* informację skierowaną do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2012/739 wykonywanej decyzją wykonawczą Rady 2013/185/WPZiB i w rozporządzeniu nr 36/2012 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym nr 363/2013 (Dz.U. C 115, s. 5).
- 77 Treść wspomnianych powyżej ogłoszenia i informacji odpowiada w istocie treści informacji z dnia 24 marca 2012 r.
- 78 W tych okolicznościach należy uznać, że skarżąca w okresie kilku miesięcy miała możliwość kwestionowania okoliczności uzasadniających umieszczenie i pozostawienie jej w załączniku, w którym ujęto osoby objęte środkami ograniczającymi.
- 79 Jeśli chodzi o fakt, że Rada nie przeprowadziła przesłuchania skarżącej, należy stwierdzić, że ani omawiane uregulowanie, ani ogólna zasada poszanowania prawa do obrony nie przyznają zainteresowanym prawa do takiego przesłuchania (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 23 października 2008 r. w sprawie T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3019, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W odniesieniu do argumentu skarżącej dotyczącego braku indywidualnego powiadomienia o decyzji wykonawczej 2012/172 należy zauważyć, że skarżąca nawet nie próbowała podać w wątpliwość twierdzenia Rady, zgodnie z którym Rada nie dysponowała adresem skarżącej w chwili przyjęcia tego aktu.
- 81 W każdym razie – zakładając, że Rada nie mogła nie znać adresu skarżącej – należy zauważyć, po pierwsze, że brak indywidualnego powiadomienia o decyzji wykonawczej 2012/172, o ile miał wpływ na chwilę, od której zaczął biec termin do wniesienia skargi, o tyle nie uzasadnia sam w sobie stwierdzenia nieważności spornego aktu. Po drugie, skarżąca nie powołuje argumentów mających na celu wykazanie, że w niniejszym przypadku brak indywidualnego powiadomienia o decyzji wykonawczej 2012/172 skutkowało naruszeniem jej praw, które to naruszenie uzasadniałoby stwierdzenie nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej.
- 82 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że prawo do obrony przysługujące skarżącej nie zostało naruszone ani w chwili jej umieszczenia, ani w czasie pozostawienia jej w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii.
- 83 W konsekwencji należy oddalić omawiany zarzut.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na braku dowodu istnienia wystarczającego powiązania między skarżącą a sytuacją leżącą u podstaw przyjęcia środków ograniczających wobec Syrii

- 84 Skarżąca zarzuca, że zaskarżone decyzje nie zawierają dowodów wykazujących istnienie związku między z jednej strony jej osobą, zachowaniem i działaniami a z drugiej strony celami środków ograniczających wobec Syrii. W sytuacji gdy skarżąca jest, jak twierdzi, tylko matką prowadzącą gospodarstwo domowe, niewykonującą żadnej funkcji publicznej lub gospodarczej, zwykle istnienie powiązań osobistych i rodzinnych wymienionych w rzeczonych decyzjach nie uzasadnia według skarżącej umieszczenia jej w wykazach osób objętych tymi środkami. Ponadto skarżąca podnosi, że jej małżonek w międzyczasie zmarł.
- 85 Według skarżącej Rada niesłusznie wyprowadziła z tych powiązań osobistych i rodzinnych domniemanie, że skarżąca czerpie korzyści z reżimu syryjskiego i jest z nim powiązana, podczas gdy powinna była zdaniem skarżącej umieścić ją w omawianych wykazach, tylko gdyby dysponowała dowodami odnoszącymi się do jej obiektywnego zachowania, ustalającymi jej odpowiedzialność osobistą. W tym względzie skarżąca powołuje się w szczególności na wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie C-376/10 P Tay Za przeciwko Radzie. Ponadto podnosi ona, że Sąd nie może ograniczyć się do sprawdzenia abstrakcyjnego prawdopodobieństwa powodów wskazanych przez Radę, lecz powinien upewnić się, że Rada oparła się na szczegółowych i konkretnych informacjach i dowodach, co według skarżącej nie miało miejsca w niniejszym przypadku. Chodzi tutaj według skarżącej o taki sam rodzaj kontroli jak ta dokonywana przez Sąd w odniesieniu do środków ograniczających skierowanych przeciwko terrorystom.
- 86 Na koniec skarżąca wskazuje, że podnoszony brak jakiegokolwiek dowodu w zaskarżonych decyzjach nie może być sanowany wydrukami z witryn internetowych przedstawionymi przez Radę przed Sądem w celu wykazania, że skarżąca jest zaangażowana w życie polityczne w Syrii. Według skarżącej chodzi bowiem o informacje o czysto spekulacyjnym charakterze.
- 87 Rada kwestionuje argumenty skarżącej.
- 88 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 i z art. 19 ust. 1 decyzji 2011/782 ograniczenia w zakresie wjazdu na terytoria państw członkowskich oraz zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych stosuje się nie tylko do osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii, ale także do osób czerpiących korzyści z polityki prowadzonej przez reżim lub wspierających go oraz do osób z nimi powiązanych. Przepisy te powtórzono, odpowiednio, w art. 24 ust. 1 i w art. 25 ust. 1 decyzji 2012/739 oraz w art. 27 ust. 1 i w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255.
- 89 Działając w ten sposób, Rada zamierzała skorzystać z domniemania, zgodnie z którym uznaje się, że osoby, których powiązania z członkami reżimu syryjskiego zostały udowodnione, czerpią korzyści z reżimu lub go wspierają i w konsekwencji są z nim powiązane.
- 90 W odniesieniu do skarżącej Rada uznała, że skarżąca „czerpie korzyści z [reżimu syryjskiego] i jest z nim powiązana”, albowiem była siostrą prezydenta Bashara Al Assada, małżonką Asifa Shawkata, zastępcy szefa sztabu ds. bezpieczeństwa i wywiadu, oraz utrzymywała bliskie relacje z innymi głównymi przedstawicielami reżimu syryjskiego.
- 91 Należy sprawdzić, czy działając w ten sposób, Rada naruszyła prawo.
- 92 Należy najpierw przypomnieć, że jeśli chodzi o środki ograniczające dotyczące państwa trzeciego, z orzecznictwa wynika, że do kategorii osób fizycznych, które mogą zostać nimi objęte, należą te, których powiązanie z danym krajem trzecim narzuca się z całą oczywistością, czyli w szczególności jednostki powiązane z przywódcami rzeczonoego kraju. Tego rodzaju kryterium może zatem zostać

użyte, pod warunkiem że zostało przewidziane przez akty określające rozpatrywane środki ograniczające i że odpowiada celowi tych aktów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Tay Za przeciwko Radzie, pkt 68, 69).

- 93 W niniejszym przypadku w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skarżąca oczywiście jest osobą powiązaną z przywódcami reżimu syryjskiego z powodu więzi rodzinnej z prezydentem tego państwa i z powodu funkcji wykonywanych przez jej małżonka w czasie, gdy jeszcze żył.
- 94 Natomiast, po pierwsze, po śmierci tego ostatniego Rada powinna była zmienić decyzję 2012/739 w tym względzie i wziąć pod uwagę to zdarzenie w chwili przyjęcia decyzji 2013/255.
- 95 Po drugie, odniesienie do „innych głównych przedstawicieli reżimu syryjskiego” jest stwierdzeniem o charakterze zbyt ogólnym, które nie wystarcza do uzasadnienia umieszczenia i pozostawienia skarżącej w wykazach osób objętych omawianymi środkami ograniczającymi.
- 96 Jednak sam fakt, że skarżąca jest siostrą Bashara Al Assada, wystarcza, aby Rada mogła uznać, iż skarżąca jest powiązana z przywódcami Syrii w rozumieniu przepisów wymienionych w pkt 88 powyżej, tym bardziej że istnienie w tym państwie tradycji rodzinnego sprawowania władzy jest faktem powszechnie znanym, który Rada mogła wziąć pod uwagę.
- 97 W konsekwencji w przeciwieństwie do tego, co twierdzi w istocie skarżąca, stosowanie do jej sytuacji domniemania, zgodnie z którym czerpie ona korzyści z reżimu syryjskiego i jest z nim powiązana, nie jest sprzeczne ze wskazaniami wynikającymi z ww. wyroku w sprawie Tay Za przeciwko Radzie. W tym ostatnim wyroku Trybunał uznał bowiem, że powiązanie między państwem objętym środkami ograniczającymi przyjętymi przez Radę i osobą fizyczną należącą do rodziny osoby kierującej przedsiębiorstwem uważanym za powiązane z rządem tego państwa nie było wystarczające, aby osoba ta mogła zostać objęta rzeczonymi środkami ograniczającymi (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Tay Za przeciwko Radzie, pkt 63–65). Trybunał przyznał jednak, że do kategorii osób fizycznych, które mogą zostać objęte ukierunkowanymi środkami ograniczającymi, mogą należeć osoby, których powiązanie z danym państwem trzecim narzuca się z całą oczywistością, czyli przywódcy państw trzecich i jednostki związane z tymi przywódcami (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Tay Za przeciwko Radzie, pkt 68). Oczywiście jest zaś, że powiązanie, o które chodzi w niniejszym przypadku między skarżącą a reżimem syryjskim, jest znacznie bardziej bezpośrednie i nie można w odniesieniu do niego podnosić takich samych zastrzeżeń jak te wskazane przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Tay Za przeciwko Radzie.
- 98 W drugiej kolejności należy zbadać, czy zastosowane przez Radę domniemanie, zgodnie z którym skarżąca czerpie korzyści z reżimu syryjskiego i jest z nim powiązana, jest proporcjonalne do realizowanego przez Radę celu i czy jest wzruszalne, gdy w ramach pierwszego zarzutu rozpatrzona już została kwestia, czy zapewnia ono poszanowanie przysługującego skarżącej prawa do obrony.
- 99 Jak wynika to z motywów decyzji 2011/273, Rada ustanowiła środki ograniczające wobec państwa trzeciego, czyli Syrii, w reakcji na brutalne represje organów tego państwa skierowane przeciwko ludności cywilnej. Taka sama troska leży u podstaw zaskarżonych decyzji przyjętych po decyzji 2011/273. W tym względzie należy stwierdzić, że jeśliby omawiane środki ograniczające dotyczyły tylko przywódców reżimu syryjskiego, to cele realizowane przez Radę mogłyby zostać udaremnione, ponieważ przywódcy ci mogliby łatwo obejść rzeczony środek za pośrednictwem swoich krewnych. W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem pojęcie państwa trzeciego może obejmować nie tylko jego przywódców, ale także jednostki z nimi powiązane (zob. podobnie i analogicznie ww. wyrok w sprawie Tay Za przeciwko Radzie, pkt 43, 63 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 100 Następnie należy zauważyć, że omawiane domniemanie jest wzruszalne. Z przepisów wymienionych w pkt 63 powyżej wynika bowiem, że Rada przyznaje osobom objętym omawianymi środkami ograniczającymi możliwość przedstawienia jej uwag i dokonuje ponownego rozpatrzenia swojej decyzji, w wypadku gdy przedstawiono istotne nowe okoliczności dowodowe lub zgłoszono uwagi. Osobom objętym środkami ograniczającymi pozostawiono więc swobodę obalenia rzezonego domniemania poprzez wykazanie, że mimo ich powiązań osobistych lub rodzinnych z przywódcami reżimu syryjskiego nie czerpią one korzyści z reżimu i w konsekwencji nie są z nim powiązane, w oparciu w szczególności o fakty i informacje, które osoby te same mogą posiadać.
- 101 O ile prawdą jest, że zgodnie z orzecznictwem to do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie, a nie do tej osoby przedstawienie zaprzeczającego dowodu braku zasadności wspomnianych powodów (wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Komisja i in. przeciwko Kadiemu, pkt 121; zob. także podobnie ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 37, 107), o tyle należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku skarżąca nie kwestionuje ustalonego przez Radę faktu, że jest ona siostrą Bashara Al Assada, lecz ogranicza się do krytyki konsekwencji, które wyciągnęła na tej podstawie Rada, czyli że skarżąca czerpie z tego powodu korzyści z reżimu syryjskiego i jest z nim powiązana.
- 102 Niemniej jednak skarżąca nie wykorzystwała możliwości przedłożenia Radzie swoich uwag w celu wyjaśnienia, dlaczego jej powiązanie rodzinne nie pozwala według skarżącej na uzasadnienie umieszczenia jej w wykazie, ani nie wniosła do Rady wniosku o ponowne rozpatrzenie jej sytuacji poprzez przedstawienie Radzie okoliczności pozwalających uznać, że mimo relacji łączącej ją z Basharem Al Assadem nie czerpała ona korzyści z reżimu syryjskiego ani nie była z nim powiązana.
- 103 Przed Sądem, po pierwsze, skarżąca ograniczyła się do zwykłych stwierdzeń dotyczących jej podnoszonej roli matki prowadzącej gospodarstwo domowe, na które to stwierdzenia Rada odpowiedziała, przedkładając tytułem przykładu wydruki z witryn internetowych niektórych mediów przedstawiających rolę polityczną skarżącej. Wydruki te służą nie do udowodnienia bezpośredniego udziału skarżącej w represjach ludności cywilnej w Syrii, ale wyłącznie do potwierdzenia, że Rada mogła domniemywać powiązanie skarżącej w reżimem.
- 104 Po drugie, skarżąca przedłożyła nowe wnioski dowodowe (zob. pkt 20 powyżej), dotyczące w szczególności faktu, że jej dzieci uczęszczają już do szkół w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Owa okoliczność zaś – zakładając, że pozwala na stwierdzenie, iż skarżąca sama opuściła Syrię – nie wystarcza sama w sobie, aby uznać, że skarżąca przestała solidaryzować się z reżimem syryjskim i musiała w konsekwencji uciekać z państwa. W rzeczywistości, jak wskazuje na to Rada, ewentualna zmiana miejsca zamieszkania skarżącej może zostać wyjaśniona wieloma innymi względami, takimi jak pogorszenie warunków bezpieczeństwa w Syrii.
- 105 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że posłużenie się domniemaniem zastosowanym przez Radę zostało przewidziane przez zaskarżone decyzje (zob. pkt 88 powyżej) i pozwala ono na realizację ich celów (zob. pkt 99 powyżej).
- 106 W świetle powyższego należy oddalić omawiany zarzut.



W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności, prawa własności i prawa do życia prywatnego

- 107 Skarżąca podnosi, że umieszczenie jej w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi wobec Syrii narusza zasadę proporcjonalności ustanowioną w szczególności w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych. W braku bowiem dowodu jakiegokolwiek bezprawnego zachowania ze strony skarżącej owo umieszczenie nie było według niej konieczne ani nie odpowiada zamierzonym celom rzeczonych środków.
- 108 Według skarżącej zamrożenie jej funduszy wynikające z zaskarżonych decyzji narusza także jej prawo własności chronione w szczególności przez art. 17 ust. 1 kart praw podstawowych, albowiem uniemożliwia jej swobodne korzystanie z jej dóbr, choć to ograniczenie jej prawa nie jest konieczne ani właściwe do osiągnięcia realizowanych przez Radę celów. Jak twierdzi skarżąca, nałożone na nią środki ograniczające, mimo ich charakteru zabezpieczającego i stosowania ich wyłącznie do zasobów gospodarczych znajdujących się na terytorium Unii, pozbawiają ją jej prawa własności, albowiem nie może ona nim dysponować.
- 109 Z analogicznych przyczyn nałożone omawianymi środkami ograniczenia swobody podróżowania skarżącej naruszają według niej jej prawo do życia prywatnego, uznane w szczególności w art. 7 karty praw podstawowych.
- 110 Na koniec skarżąca wskazuje, że określone w zaskarżonych decyzjach możliwości przyznania odstępstwa od tych ograniczeń nie są wystarczające, albowiem wymagają dodatkowego wniosku składanego a posteriori, po naruszeniu samej istoty omawianych praw, i że przyznanie tych odstępstw zależy od dyskrecjonalnego wyboru Rady i państw członkowskich.
- 111 Rada kwestionuje argumenty skarżącej.
- 112 Należy przypomnieć, że prawo własności należy do ogólnych zasad prawa Unii i jest chronione przez art. 17 karty praw podstawowych. Jeśli chodzi o prawo do poszanowania życia prywatnego, art. 7 karty praw podstawowych uznaje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 O. i in., pkt 76).
- 113 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecnictwem te prawa podstawowe nie korzystają w prawie Unii z ochrony bezwzględnej, ale należy wziąć je pod rozwagę w odniesieniu do ich funkcji społecznej (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 355). W konsekwencji wykonywanie tych praw może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego realizowanym przez Unię i nie stanowią w stosunku do swego celu ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę praw w ten sposób gwarantowanych (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus, Rec. s. I-3953, pkt 21; z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawach połączonych C-539/10 P i C-550/10 P Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 121).
- 114 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów realizowanych przez dane uregulowanie i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia (wyrok Trybunału z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3727, pkt 61; ww. wyrok w sprawach połączonych Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 122).
- 115 W niniejszym przypadku zamrożenie funduszy, aktywów finansowych i zasobów gospodarczych osób zidentyfikowanych jako powiązane z reżimem syryjskim, jak również zakaz ich wjazdu na terytorium Unii (zwane dalej „omawianymi środkami”) wprowadzone przez zaskarżone decyzje stanowią środki

zabezpieczające, których nie uważa się za pozbawiające zainteresowane osoby ich własności czy prawa do poszanowania ich życia prywatnego (zob. podobnie i analogicznie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 358). Niemniej jednak omawiane środki ograniczające niezaprzeczalnie ograniczają korzystanie z prawa własności i mają wpływ na życie prywatne skarżącej (zob. podobnie i analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 120).

- 116 Jeśli chodzi o charakter właściwy dla realizacji zamierzonych celów omawianych środków w świetle celu interesu ogólnego o znaczeniu tak podstawowym dla wspólnoty międzynarodowej, jak ochrona ludności cywilnej, nie mogą one same w sobie uchodzić za niewłaściwe (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Bosphorus, pkt 26; wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 363; ww. wyrok w sprawach połączonych Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 123).
- 117 Jeśli chodzi o konieczny charakter omawianych środków, należy stwierdzić, że alternatywne i mniej dolegliwe środki, takie jak system udzielania uprzedniego zezwolenia lub obowiązek uzasadnienia a posteriori wykorzystania przekazanych funduszy, nie pozwalają na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu, jakim jest wywarcie nacisku na zwolenników reżimu syryjskiego prześladujących ludność cywilną, w szczególności przy uwzględnieniu możliwości obejścia nałożonych ograniczeń (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 125).
- 118 Ponadto należy przypomnieć, że art. 19 ust. 3–7 decyzji 2011/782, art. 25 ust. 3–11 decyzji 2012/739 i art. 28 ust. 3–11 decyzji 2013/255 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 odblokowanie funduszy, aktywów finansowych i zasobów gospodarczych.
- 119 Podobnie zgodnie z art. 18 ust. 6 decyzji 2011/782, z art. 24 ust. 6 decyzji 2012/739 i z art. 27 ust. 6 decyzji 2013/255 właściwy organ państwa członkowskiego może zezwolić na wjazd na swoje terytorium, w szczególności z pilnych powodów o charakterze humanitarnym.
- 120 Wreszcie pozostawienia nazwiska skarżącej w wykazach załączonych do zaskarżonych decyzji nie można uznać za nieproporcjonalne z powodu, jak twierdzi skarżąca, jego potencjalnie nieograniczonego charakteru. Pozostawienie to podlega bowiem okresowej kontroli w celu zapewnienia, że osoby i podmioty niekwalifikujące się już do tego, aby figurować w omawianym wykazie, zostaną z niego wykreślone (zob. analogicznie wyrok w sprawach połączonych Kadi, pkt 365; ww. wyrok w sprawach połączonych Al-Aqsa przeciwko Radzie i Niderlandy przeciwko Al-Aqsa, pkt 129).
- 121 Wynika stąd, że ze względu na pierwszorzędne znaczenie ochrony ludności cywilnej w Syrii oraz ze względu na odstępstwa przewidziane w zaskarżonych decyzjach ograniczenia prawa własności i prawa do poszanowania życia prywatnego skarżącej spowodowane przez zaskarżone decyzje nie są nieproporcjonalne.
- 122 Należy zatem oddalić omawiany zarzut i w konsekwencji oddalić skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 123 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Bouchra Al Assad zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Kanninen

Berardis

Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 marca 2014 r.

Podpisy