



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 lipca 2017 r. *

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Walka z terroryzmem – Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom – Zamrożenie środków finansowych – Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB – Artykuł 1 ust. 4 i 6 – Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 – Artykuł 2 ust. 3 – Utrzymanie organizacji w wykazie osób, grup i podmiotów, które uczestniczyły w aktach terrorystycznych – Przesłanki – Podstawa faktyczna decyzji o zamrożeniu środków finansowych – Decyzja podjęta przez właściwą władzę – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie C-79/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 20 lutego 2015 r.,

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez B. Driessena, G. Étienne'a oraz M. Bishopa, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa, F. Fize'a oraz G. de Bergues'a, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Hamas, z siedzibą w Ad-Dausze (Katar), reprezentowany przez L. Glock, avocate,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez F. Castilla de la Torrego, M. Konstantinidisa oraz R. Tricota, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (sprawozdawca), J.L. da Cruz Vilaça i M. Vilaras, prezesi izb, J. Malenovský, E. Levits, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 maja 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 września 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Rada Unii Europejskiej wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2014 r., Hamas/Rada (T-400/10, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2014:1095), w którym Sąd stwierdził nieważność:

- decyzji Rady 2010/386/WPZiB z dnia 12 lipca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 178, s. 28), 2011/70/WPZiB z dnia 31 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 28, s. 57), 2011/430/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. (Dz.U. 2011, L 188, s. 47), dotyczących aktualizacji wykazu osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, decyzji Rady 2011/872/WPZiB z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 343, s. 54), 2012/333/WPZiB z dnia 25 czerwca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 165, s. 72), 2012/765/WPZiB z dnia 10 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2012, L 337, s. 50), 2013/395/WPZiB z dnia 25 lipca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 201, s. 57), 2014/72/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. (Dz.U. 2014, L 40, s. 56) i 2014/483/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 217, s. 35), które aktualizują wykaz osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylają decyzje, odpowiednio, 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 i 2014/72, oraz
- rozporządzeń wykonawczych Rady (UE) nr 610/2010 z dnia 12 lipca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 178, s. 1), (UE) nr 83/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 28, s. 14), (UE) nr 687/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. (Dz.U. 2011, L 188, s. 2), (UE) nr 1375/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 343, s. 10), (UE) nr 542/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 165, s. 12), (UE) nr 1169/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2012, L 337, s. 2), (UE) nr 714/2013 z dnia 25 lipca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 201, s. 10), (UE) nr 125/2014 z dnia 10 lutego 2014 r. (Dz.U. 2014, L 40, s. 9) i (UE) nr 790/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 217, s. 1), dotyczących wykonania art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzeń wykonawczych (UE), odpowiednio, nr nr 1285/2009, 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 i 125/2014,

(zwanym dalej łącznie „spornymi aktami”) w zakresie, w jakim akty te dotyczą Hamasu oraz jego odłamu Hamas-Izz al-Din al-Kassem (zwanym dalej „Hamasem”).

Ramy prawne

Rezolucja 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

2 W dniu 28 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1373 (2001) określającą zakrojoną na szeroką skalę strategię walki z terroryzmem, w szczególności walkę przeciwko finansowaniu terroryzmu. Punkt 1 lit. c) tej rezolucji stanowi między innymi, że wszystkie państwa niezwłocznie zamrożą fundusze i inne aktywa finansowe lub zasoby

gospodarcze osób, które popełniają lub usiłują popełnić akty terrorystyczne, ułatwiają ich popełnienie lub w nich uczestniczą, oraz podmiotów należących do tych osób lub przez nie kontrolowanych, a także osób lub podmiotów działających w imieniu lub według poleceń wyżej wspomnianych osób i podmiotów.

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

Prawo Unii

Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB

- 4 W celu wprowadzenia w życie wspomnianej rezolucji 1373 (2001) Rada przyjęła w dniu 27 grudnia 2001 r. wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93).

- 5 Artykuł 1 tego wspólnego stanowiska stanowi:

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

[...]

4. Lista w załączniku jest sporządzana na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do osób, grup i podmiotów, których to dotyczy, bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowania popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach, lub skazania za takie czyny. Osoby, grupy i podmioty określone przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych [jako] związane z terroryzmem i przeciwko którym zarządziła ona sankcje, mogą być włączone do tej listy.

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

[...]

6. Nazwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście”.

Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001

- 6 Uznając, że w celu wykonania na poziomie wspólnotowym środków przedstawionych we wspólnym stanowisku 2001/931 konieczne jest wydanie rozporządzenia, Rada w dniu 27 grudnia 2001 r. przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 70).

7 Artykuł 2 tego rozporządzenia przewiduje:

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

- a) wszystkie fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze należące do i będące własnością lub posiadane przez osobę fizyczną lub osobę prawną, grupę lub podmiot wymienione na liście określonej w ust. 3, zostają zamrożone;
- b) fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym na liście określonej w ust. 3, ani na ich rzecz.

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

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

- i) osoby fizyczne dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w, lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;
- ii) osoby prawne, grupy lub podmioty dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;
- iii) osoby prawne, grupy lub podmioty będące własnością lub kontrolowane przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grupy lub podmioty określone w i) oraz ii); albo
- iv) osoby fizyczne lub prawne, grupy lub podmioty działające w imieniu lub pod kierownictwem jednej lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów określonych w i) oraz ii)”.

Okoliczności powstania sporu oraz sporne akty

- 8 W dniu 27 grudnia 2001 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/931, rozporządzenie nr 2580/2001 i decyzję 2001/927/WE, ustanawiające wykaz przewidziany w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (zwany dalej „spornym wykazem”) (Dz.U. 2001, L 344, s. 83). Wpis dotyczący Hamasu był ujęty w wykazach załączonych do wspólnego stanowiska 2001/931 i decyzji 2001/927.
- 9 Wspomniany wpis został utrzymany na mocy późniejszych aktów Rady, w szczególności spornych aktów.
- 10 W uzasadnieniach dotyczących tych aktów Rada określiła Hamas jako grupę terrorystyczną i wskazała na serię aktów terrorystycznych, które Hamas miał popełnić począwszy od 2005 r. Ponadto Rada wymieniła w szczególności decyzję przyjętą w 2001 r. przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz dwie decyzje przyjęte w tym samym roku przez władze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Decyzją Zjednoczonego Królestwa jest decyzja Secretary of State for the Home Department (ministra spraw wewnętrznych) dotycząca delegalizacji Hamasu uznanego za organizację uczestniczącą w aktach terrorystycznych. Decyzjami władz Stanów Zjednoczonych są decyzja rządu uznająca Hamas za cudzoziemską organizację terrorystyczną na podstawie sekcji 219 US Immigration and Nationality Act (ustawy Stanów Zjednoczonych o imigracji i obywatelstwie) oraz decyzja uznająca Hamas za podmiot wyraźnie określony jako międzynarodowy podmiot terrorystyczny na podstawie zarządzenia wykonawczego 13224 (zwane dalej łącznie „decyzjami władz Stanów Zjednoczonych”). Stwierdziwszy,

co się tyczy wyżej wymienionej decyzji Zjednoczonego Królestwa, że podlega ona regularnemu przeglądowi rządowej komisji krajowej, a jeśli chodzi o decyzje amerykańskie, że mogą one być poddane kontroli administracyjnej i sądowej, Rada uznała, iż decyzje te zostały przyjęte przez właściwe władze w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. Wreszcie Rada stwierdziła, że wspomniane decyzje wciąż obowiązują, i uznała, iż względy, które uzasadniały umieszczenie Hamasu w spornym wykazie, pozostają aktualne.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 11 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 12 września 2010 r., Hamas wniósł skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji 2010/386 i rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010. Ponieważ akty te zostały uchylone i zastąpione kolejno wymienionymi w pkt 1 niniejszego wyroku aktami Rady ze stycznia, lipca i grudnia 2011 r., czerwca i grudnia 2012 r., lipca 2013 r. oraz lutego i lipca 2014 r., Hamas kolejno dostosowywał swoje początkowe żądania w taki sposób, by jego skarga zmierzała również do stwierdzenia nieważności tych ostatnich aktów w zakresie, w jakim akty te go dotyczyły.
- 12 Na poparcie żądania mającego na celu stwierdzenie nieważności wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku aktów Rady z lipca 2010 r. i ze stycznia 2011 r. Hamas podniósł cztery zarzuty dotyczące, odpowiednio, naruszenia prawa do obrony, oczywistego błędu w ocenie, naruszenia prawa własności i naruszenia obowiązku uzasadnienia. Na poparcie żądania mającego na celu stwierdzenie nieważności wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku aktów przyjętych przez Radę od lipca 2011 r. do lipca 2014 r. (zwanym dalej łącznie „aktami przyjętymi przez Radę od lipca 2011 r. do lipca 2014 r.”) Hamas podniósł osiem zarzutów dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, błędów co do prawdziwości okoliczności faktycznych, błędu w ocenie co do kwalifikacji tego podmiotu jako grupy terrorystycznej, niewystarczającego uwzględnienia rozwoju sytuacji „ze względu na upływ czasu”, naruszenia zasady nieingerencji, naruszenia obowiązku uzasadnienia, naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz naruszenia prawa własności.
- 13 Sąd uwzględnił skierowane przeciwko aktom przyjętym przez Radę od lipca 2011 r. do lipca 2014 r. zarzuty od czwartego do szóstego i na tej podstawie stwierdził nieważność spornych aktów w zakresie, w jakim dotyczyły Hamasu.

Żądania stron

- 14 Rada wnosi do Trybunału o:
 - uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w odniesieniu do kwestii stanowiących przedmiot odwołania oraz
 - obciążenie Hamasu kosztami poniesionymi przez Radę w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.
- 15 Hamas wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania. Posiłkowo, w razie gdyby Trybunał wydał ostateczne rozstrzygnięcie w odniesieniu do kwestii stanowiących przedmiot odwołania, Hamas podtrzymuje wszystkie zarzuty i żądania przedstawione w toku postępowania przed Sądem. Wnosi także do Trybunału o obciążenie Rady kosztami poniesionymi przez Hamas w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.

- 16 Komisja Europejska popiera żądania przedstawione przez Radę w odwołaniu.
- 17 Republika Francuska wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w odniesieniu do kwestii stanowiących przedmiot odwołania i oddalenie skargi Hamasu.

W przedmiocie odwołania

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 18 W zarzucie, który dotyczy w szczególności pkt 101, 103, 109–111, 121, 125–127 i 141 zaskarżonego wyroku, Rada podnosi, po pierwsze, że wyrok ten opiera się na błędnej przesłance, zgodnie z którą Rada powinna regularnie przedstawiać nowe podstawy utrzymania Hamasu w spornym wykazie. W braku uchylenia lub cofnięcia decyzji krajowych, które uzasadniały pierwotne umieszczenie Hamasu w tym wykazie, i w braku innych okoliczności przemawiających za usunięciem go ze wspomnianego wykazu, Rada – jak twierdzi – miała prawo utrzymać Hamas w spornym wykazie na samej podstawie decyzji krajowych, które uzasadniały jego pierwotne umieszczenie w tymże wykazie.
- 19 Po drugie, Rada uważa, że Sąd niesłusznie odrzucił wykorzystanie informacji pochodzących ze źródeł publicznych dla celów okresowych kontroli. Rada uważa, że powinna mieć możliwość oparcia się w tym celu na elementach innych niż decyzje krajowe, gdyż często po pierwotnym umieszczeniu osoby lub podmiotu w spornym wykazie nie jest wydawana żadna decyzja krajowa. Rozumowanie Sądu jest jej zdaniem sprzeczne z określonym we wspólnym stanowisku 2001/931 celem walki z terroryzmem.
- 20 Komisja i Republika Francuska wspierają argumentację Rady, podkreślając w szczególności rozróżnienie, które wspólne stanowisko 2001/931 wprowadza pomiędzy określonym w art. 1 ust. 4 tego wspólnego stanowiska pierwotnym umieszczeniem podmiotu w spornym wykazie a przewidzianymi w art. 1 ust. 6 tego stanowiska późniejszymi kontrolami.
- 21 Natomiast według Hamasu Rada niesłusznie uważa, że jego utrzymanie w spornym wykazie mogło nastąpić na samej podstawie decyzji krajowych, które uzasadniały jego pierwotne umieszczenie w tym wykazie. Twierdzeniu Rady, zgodnie z którym Sąd błędnie odrzucił wykorzystanie informacji pochodzących ze źródeł publicznych, stoi zdaniem Hamasu na przeszkodzie art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 stosowanie do jego wykładni przyjętej przez Trybunał w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Qsa/Rada i Niderlandy/Al-Qsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711), który ze względu na ochronę zainteresowanych osób lub podmiotów i ze względu na brak środków umożliwiających prowadzenie dochodzenia przez Unię wymaga, by środki ograniczające nakładane przez Unię opierały się na informacjach rzeczywiście zbadanych i przywołanych w decyzjach właściwych władz krajowych. Przy uwzględnieniu znaczenia wpływu wywieranego przez środki ograniczające na zainteresowane osoby lub podmioty wymóg ten stosuje się także do kontroli wymaganych art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931.
- 22 Zaistniała po delegalizacji Hamasu w Zjednoczonym Królestwie i zamrożeniu środków finansowych nałożonym wobec niego przez władze Stanów Zjednoczonych trudność w uzyskaniu nowych decyzji właściwych władz krajowych nie podważa zdaniem Hamasu obowiązku opierania się przez Radę wyłącznie na okolicznościach, których oceny dokonały takie władze. Trudność tę można by zresztą rozwiązać poprzez zwrócenie się w razie potrzeby do właściwej władzy krajowej o zajęcie stanowiska wobec konkretnego faktu mogącego stanowić akt terrorystyczny.

Ocena Trybunału

- 23 Pierwszy zarzut odwołania dotyczy warunków, w jakich Rada może w ramach ciężącej na niej na mocy art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 kontroli umieszczenia osoby lub podmiotu w spornym wykazie utrzymać tę osobę lub ten podmiot w spornym wykazie. W celu określenia tych warunków należy dokonać wykładni art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 z uwzględnieniem w szczególności jego związku z art. 1 ust. 4 tego stanowiska, który reguluje przesłanki pierwotnego umieszczenia danej osoby lub danego podmiotu we wspomnianym wykazie.
- 24 Trybunał orzekł w odniesieniu do pierwotnych decyzji o zamrożeniu środków finansowych, że treść art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 zawiera odniesienie do decyzji podjętej przez właściwą władzę i wymaga dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wykazują, że taka decyzja została podjęta. Wymóg ten ma na celu zapewnienie, by wobec niedysponowania przez Unię środkami umożliwiającymi jej samodzielne prowadzenie dochodzeń w przedmiocie uczestniczenia danej osoby lub danego podmiotu w aktach terrorystycznych decyzja Rady dotycząca pierwotnego umieszczenia osoby lub podmiotu w spornym wykazie została podjęta na wystarczającej podstawie faktycznej umożliwiającej jej stwierdzenie, iż nieprzyjęcie środków blokujących grozi tym, że dana osoba lub dany podmiot nadal będą się angażować w działalność terrorystyczną (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 69, 79, 81).
- 25 Co się natomiast tyczy późniejszych decyzji o zamrożeniu środków finansowych, z orzecznictwa Trybunału wynika, że istotną kwestią przy kontroli faktu pozostawienia danej osoby lub danego podmiotu w spornym wykazie jest ustalenie, czy od czasu umieszczenia tej osoby lub tego podmiotu w tym wykazie lub od czasu poprzedniej kontroli sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o uczestniczeniu owej osoby lub owego podmiotu w działalności terrorystycznej (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 82).
- 26 W niniejszym przypadku Sąd uznał w pkt 101 i 125 zaskarżonego wyroku, że zawarta w uzasadnieniu spornych aktów lista aktów terrorystycznych, które Hamas miał popełnić począwszy od 2005 r., odegrała decydującą rolę w odniesieniu do utrzymania przez Radę zamrożenia środków finansowych Hamasu. W pkt 110 i 127 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że odniesienie do jakiegokolwiek nowego aktu terrorystycznego, które Rada dodaje do swojego uzasadnienia przy okazji kontroli na postawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, powinno być zostać zbadane i stanowić przedmiot decyzji krajowej wydanej przez właściwą władzę. Stwierdziwszy w szczególności w pkt 109 i 131 zaskarżonego wyroku, że Rada oparła swoje twierdzenia dotyczące aktów terrorystycznych, które Hamas miał popełnić począwszy od 2005 r., nie na takich decyzjach, lecz na informacjach uzyskanych przez nią za pośrednictwem prasy i Internetu, Sąd stwierdził z tego względu nieważność spornych aktów.

– *W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego*

- 27 W pierwszej części zarzutu pierwszego Rada podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż powinna ona regularnie przedstawiać nowe podstawy dla utrzymania Hamasu w spornym wykazie i nie może w braku okoliczności przemawiających za wykreśleniem tego podmiotu z owego wykazu utrzymać go we wspomnianym wykazie jedynie na podstawie decyzji krajowych, które uzasadniały jego pierwotne umieszczenie w tym wykazie.
- 28 Jak w szczególności wynika z pkt 119 zaskarżonego wyroku, Sąd co najmniej w sposób dorozumiany uznał, że decyzja Zjednoczonego Królestwa lub decyzje władz Stanów Zjednoczonych nie stanowią same w sobie wystarczającej podstawy dla utrzymania Hamasu w spornym wykazie.

- 29 Należy przypomnieć w tym względzie, że z orzecznictwa przytoczonego w pkt 25 niniejszego wyroku wynika, iż w ramach kontroli na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 Rada może utrzymać daną osobę lub dany podmiot w spornym wykazie, jeśli stwierdzi, że nadal istnieje ryzyko uczestniczenia przez nie w działalności terrorystycznej, które uzasadniało pierwotne umieszczenie ich w tym wykazie. Utrzymanie danej osoby lub danego podmiotu w spornym wykazie stanowi zatem w istocie przedłużenie pierwotnego umieszczenia.
- 30 W ramach weryfikacji dalszego istnienia ryzyka uczestniczenia danej osoby lub danego podmiotu w działalności terrorystycznej trzeba w należyły sposób wziąć pod uwagę późniejsze rozstrzygnięcie dotyczące decyzji krajowej, która służyła za podstawę pierwotnemu umieszczeniu tej osoby lub tego podmiotu w spornym wykazie, w szczególności uchylenie lub cofnięcie tej decyzji krajowej ze względu na nowe okoliczności lub dowody lub zmianę oceny właściwego organu krajowego.
- 31 W takim stanie rzeczy powstaje w niniejszym przypadku pytanie, czy utrzymanie w mocy decyzji krajowej, która służyła za podstawę pierwotnemu umieszczeniu w spornym wykazie, może samo wystarczyć do tego, by utrzymać daną osobę lub dany podmiot w tym wykazie.
- 32 W tym względzie, jeśli w świetle upływu czasu i w zależności od rozwoju okoliczności danego przypadku sam fakt, że decyzja krajowa, która służyła za podstawę pierwotnemu umieszczeniu, pozostaje w mocy, nie pozwala już stwierdzić, że nadal istnieje ryzyko uczestniczenia danej osoby lub danego podmiotu w działalności terrorystycznej, Rada jest zobowiązana oprzeć utrzymanie tej osoby lub tego podmiotu we wspomnianym wykazie na zaktualizowanej ocenie sytuacji przy uwzględnieniu najnowszych okoliczności faktycznych świadczących o utrzymaniu się tego ryzyka (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 156).
- 33 W niniejszym przypadku pomiędzy przyjęciem decyzji krajowych służących za podstawę pierwotnemu umieszczeniu Hamasu w spornym wykazie i tym pierwotnym umieszczeniem, które to zdarzenia nastąpiły w 2001 r., a przyjęciem spornych aktów w latach 2010–2014 upłynął istotny czas. Rada była zatem obowiązana oprzeć utrzymanie Hamasu w tym wykazie na nowszych okolicznościach świadczących o utrzymywaniu się ryzyka uczestniczenia przez ten podmiot w działalności terrorystycznej. Z tego względu wbrew temu, co twierdzi Rada, Sąd nie naruszył prawa, uznając co najmniej w sposób dorozumiany, że decyzje władz Stanów Zjednoczonych lub decyzja Zjednoczonego Królestwa nie stanowią same w sobie wystarczającej podstawy dla uzasadnienia spornych aktów.
- 34 Należy zatem oddalić pierwszą część pierwszego zarzutu odwołania.

– *W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego*

- 35 Jeśli chodzi o drugą część pierwszego zarzutu odwołania, Rada twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w szczególności w pkt 109, 110, 125–127 i 141 zaskarżonego wyroku, że Rada powinna się oprzeć wyłącznie na elementach zawartych w decyzjach krajowych właściwych władz, utrzymując daną osobę lub dany podmiot w spornym wykazie, i że Rada naruszyła zarówno art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931, jak i obowiązek uzasadnienia, opierając się w niniejszym przypadku na informacjach pochodzących z prasy i Internetu.
- 36 Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931, należy przede wszystkim zauważyć, że artykuł ten wprowadza rozróżnienie pomiędzy określonym w ust. 4 tego artykułu pierwotnym umieszczeniem osoby lub podmiotu w spornym wykazie a określonym w jego ust. 6 utrzymaniem w tym wykazie osoby lub podmiotu już wpisanych do tego wykazu.

- 37 Zgodnie z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 pierwotne umieszczenie osoby lub podmiotu w spornym wykazie wymaga istnienia decyzji krajowej pochodzącej od właściwej władzy lub decyzji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych zarządzającej sankcje.
- 38 Natomiast warunek taki nie jest przewidziany w art. 1 ust. 6 tego wspólnego stanowiska, zgodnie z którym „[n]azwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście”.
- 39 Rozróżnienie to tłumaczy się okolicznością, że jak zauważono w pkt 29 niniejszego wyroku, utrzymanie osoby lub podmiotu w wykazie osób lub podmiotów, których środki finansowe zostają zamrożone, stanowi w istocie przedłużenie pierwotnego umieszczenia i wymaga z tego względu dalszego istnienia ryzyka uczestniczenia danej osoby lub danego podmiotu w działalności terrorystycznej, jakie zostało początkowo stwierdzone przez Radę na podstawie decyzji krajowej, która służyła za podstawę temu pierwotnemu umieszczeniu.
- 40 I tak o ile art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 wymaga od Rady przeprowadzania co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy „kontroli” w celu zapewnienia, że nadal istnieją podstawy do „utrzymania” w tym wykazie osoby lub podmiotu, które już zostały umieszczone we wspomnianym wykazie na podstawie decyzji krajowej podjętej przez właściwą władzę, o tyle nie jest jednak konieczne, by nowa okoliczność, na którą powołuje się Rada w celu uzasadnienia utrzymania danej osoby lub danego podmiotu w spornym wykazie, była objęta decyzją krajową przyjętą przez właściwą władzę już po decyzji, która służyła za podstawę pierwotnemu umieszczeniu. Nakładając taki wymóg, Sąd zastosował warunek dotyczący istnienia takiej decyzji, określony w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 jedynie dla celów pierwotnego umieszczenia danej osoby lub danego podmiotu we wspomnianym wykazie, do kontroli, które ciążyą na Radzie na podstawie art. 1 ust. 6 tego wspólnego stanowiska. Czyniąc tak, Sąd pominął rozróżnienie istniejące między decyzją o pierwotnym umieszczeniu osoby lub podmiotu w spornym wykazie a późniejszą decyzją obejmującą utrzymanie danej osoby lub danego podmiotu w tym wykazie.
- 41 Następnie należy stwierdzić, że przyjęta przez Sąd wykładnia art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931 opiera się co najmniej w dorozumiany sposób na względzie, zgodnie z którym to albo właściwe władze krajowe wydają regularnie decyzje mogące służyć za podstawę kontrolom ciążącym na Radzie na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, albo Rada ma możliwość zwrócenia się w razie potrzeby do tych władz o wydanie takich decyzji.
- 42 Ten ostatni wzgląd nie znajduje zaś żadnej podstawy w prawie Unii.
- 43 W tym kontekście należy uściślić, po pierwsze, że okoliczność, iż państwa członkowskie informują Radę o decyzjach przyjętych przez ich właściwe władze i przekazują jej te decyzje, nie oznacza, że władze te są zobowiązane do przyjmowania w sposób regularny lub co najmniej w razie potrzeby decyzji mogących służyć za podstawę tym kontrolom.
- 44 Po drugie, w braku szczególnej podstawy w ramach ustanowionego przez wspólne stanowisko 2001/931 systemu środków ograniczających wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy nie upoważnia Rady do tego, by zobowiązywać właściwe władze państw członkowskich do przyjmowania w razie potrzeby decyzji krajowych mogących służyć za podstawę kontrolom ciążącym na Radzie na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931.
- 45 Przeciwnie, należy zauważyć, że system ten nie przewiduje mechanizmu umożliwiającego Radzie zwrócenie się o przyjęcie w razie potrzeby decyzji krajowych po pierwotnym umieszczeniu danej osoby lub danego podmiotu w spornym wykazie w celu przeprowadzenia ciążących na niej na podstawie art. 1 ust. 6 tego wspólnego stanowiska kontroli, w ramach których jest zobowiązana zweryfikować dalsze istnienie ryzyka uczestniczenia tej osoby lub tego podmiotu w działalności

terrorystycznej. W braku takiego mechanizmu nie można uznać, że system ten wymaga od Rady przeprowadzania wspomnianych kontroli wyłącznie na podstawie takich decyzji krajowych, ze względu na ryzyko bezzasadnego ograniczenia środków pozostających do dyspozycji Rady w tym celu.

- 46 Wreszcie należy stwierdzić, że wbrew temu, co Sąd uznał w szczególności w pkt 110 zaskarżonego wyroku, dokonana przez Sąd wykładnia art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931 także nie jest uzasadniona koniecznością ochrony zainteresowanych osób lub podmiotów.
- 47 W tym względzie należy zauważyć, że co się tyczy pierwotnego umieszczenia w spornym wykazie, dana osoba lub dany podmiot są chronione, w szczególności poprzez możliwość podważenia zarówno decyzji krajowych, które służyły za podstawę temu umieszczeniu, przed sądami krajowymi, jak i wspomnianego umieszczenia jako takiego przed sądami Unii.
- 48 Co się tyczy późniejszych decyzji o zamrożeniu środków finansowych, dana osoba lub dany podmiot są chronione w szczególności poprzez możliwość wniesienia skargi na te decyzje do sądu Unii. Ten ostatni jest zobowiązany zweryfikować w szczególności, po pierwsze, poszanowanie obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, a tym samym to, czy przywołane powody są wystarczająco precyzyjne i konkretne, a po drugie, to, czy powody te są wykazane (zob. analogicznie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 118, 119; a także z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 64).
- 49 W tym kontekście należy uściślić, że zainteresowana osoba lub zainteresowany podmiot mogą w ramach skargi wniesionej na utrzymanie jej nazwiska lub jego nazwy w spornym wykazie zakwestionować wszystkie okoliczności, na których Rada opiera się w celu uzasadnienia dalszego istnienia ryzyka uczestniczenia przez nie w działalności terrorystycznej, niezależnie od kwestii, czy okoliczności te pochodzą z decyzji krajowej przyjętej przez właściwą władzę, czy z innego źródła. W razie zakwestionowania do Rady należy wykazanie zasadności zarzucanych okoliczności faktycznych, a do sądu Unii – weryfikacja ich materialnej prawidłowości (zob. analogicznie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 121, 124; a także z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 66, 69).
- 50 Wynika stąd, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, iż Rada naruszyła art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931, opierając się w uzasadnieniach dotyczących spornych aktów na okolicznościach pochodzących ze źródeł innych niż decyzje krajowe przyjęte przez właściwe władze.
- 51 Co się tyczy w drugiej kolejności stwierdzonego przez Sąd naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, iż ocena Sądu dotycząca wystarczającego charakteru uzasadnienia podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 W niniejszym przypadku w szczególności z pkt 141 zaskarżonego wyroku wynika, że stwierdzając naruszenie obowiązku uzasadnienia, Sąd oparł się wyłącznie na braku odesłania, co się tyczy zawartej w uzasadnieniach dotyczących spornych aktów listy aktów terrorystycznych, które Hamas miał popełnić począwszy od 2005 r., do decyzji krajowych pochodzących od właściwych władz. Stwierdzenie przez Sąd naruszenia obowiązku uzasadnienia stanowi zatem bezpośrednią konsekwencję stwierdzenia naruszenia art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931, w odniesieniu do którego to stwierdzenia ustalono, że narusza ono prawo.
- 53 W rezultacie naruszenie prawa, którego dopuścił się Sąd w ramach wykładni tego art. 1, prowadzi także do tego, że stwierdzenie naruszenia przez Radę obowiązku uzasadnienia także narusza prawo.

54 Jako że druga część pierwszego zarzutu odwołania powinna zatem zostać uwzględniona, należy uchylić zaskarżony wyrok na tej podstawie w całości, bez konieczności orzekania w przedmiocie zarzutów odwołania drugiego i trzeciego.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

55 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jeżeli Trybunał uchyli orzeczenie Sądu, może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

56 Ponieważ Sąd orzekł jedynie w przedmiocie zarzutów czwartego i szóstego, objętych żądaniem Hamasu mającym na celu stwierdzenie nieważności aktów przyjętych przez Radę od lipca 2011 r. do lipca 2014 r., a inne zarzuty wysunięte przed Sądem podnoszą w części kwestie dotyczące oceny okoliczności faktycznych, Trybunał uważa, że stan postępowania nie pozwala na rozstrzygnięcie sporu i że należy odesłać sprawę do Sądu oraz orzec, iż rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2014 r., Hamas/Rada (T-400/10, EU:T:2014:1095), zostaje uchylony.**
- 2) Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.**
- 3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy