



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 28 maja 2020 r.¹

Sprawa C-134/19 P

**Bank Refah Kargaran
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie – Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Środki ograniczające podjęte wobec Iranu – Artykuł 29 TUE – Artykuł 215 TFUE – Właściwość Trybunału do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Odszkodowanie za szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę, jakie miały zostać poniesione przez stronę wnoszącą odwołanie w wyniku umieszczenia jej nazwy w różnych wykazach podmiotów objętych środkami ograniczającymi – Możliwość uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia w związku z naruszeniem obowiązku uzasadnienia

I. Wprowadzenie

1. Rozprzestrzenianie broni jądrowej stanowi jedno z największych zagrożeń dla ludzkości. W przypadku Bliskiego Wschodu zaczęło ono być w ostatnich latach postrzegane jako szczególnie poważne. W tym celu państwa członkowskie Unii Europejskiej i sama Unia Europejska podjęły wysiłki, za pomocą pewnych środków ograniczających (lub sankcji), by odwieść Islamską Republikę Iranu od podejmowania kroków mogących umożliwić temu państwu opracowanie systemów broni jądrowej. Taki jest ogólny kontekst niniejszej sprawy.

2. W swoim odwołaniu Bank Refah Kargaran wnosi o częściowe uchylenie wyroku z dnia 10 grudnia 2018 r., Bank Refah Kargaran/Rada (T-552/15, niepublikowanego, EU:T:2018:897, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd oddalił skargę o odszkodowanie za szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę, jakie miały zostać poniesione przez stronę wnoszącą odwołanie w wyniku umieszczenia jej nazwy w różnych wykazach podmiotów objętych środkami ograniczającymi. Niniejsze odwołanie porusza złożone kwestie związane z wykładnią traktatów w odniesieniu do właściwości Sądu do kontrolowania decyzji wydanych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, w szczególności, kwestię tego, czy można zasądzić odszkodowanie i zadośćuczynienie, jeśli Sąd stwierdził, zgodnie z art. 275 TFUE, nieważność decyzji przewidującej środki ograniczające wobec osoby fizycznej lub prawnej, którą Rada przyjęła na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE.

II. Okoliczności powstania sporu

3. Okoliczności powstania sporu, przedstawione w pkt 1–13 zaskarżonego wyroku, można streścić w następujący sposób.

¹ Język oryginału: angielski.

4. Jak już wskazałem, ów spór ma związek ze środkami ograniczającymi przyjętymi przez Unię Europejską wobec Islamskiej Republiki Iranu. Środki te służyły i służą wywieraniu na Islamską Republikę Iranu nacisków, tak aby to państwo zaprzestało podejmowania pewnych działań mogących stworzyć rzeczywiste ryzyko rozprzestrzeniania broni jądrowej, a także powstrzymało się od opracowywania systemów przenoszenia broni jądrowej.

5. W dniu 26 lipca 2010 r. nazwa strony skarżącej, która jest irańskim bankiem, została umieszczona w wykazie podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej zamieszczonym w załączniku II do decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu². Środki te przyjęto, ponieważ ów bank miał przejąć pewne transakcje finansowe innej dużej irańskiej instytucji finansowej (Banku Melli) w następstwie przyjęcia wobec niej środków ograniczających.

6. Z tych samych powodów nazwa strony skarżącej została także umieszczona w wykazie zamieszczonym w załączniku V do rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2007, L 103, s. 1). Owe środki ograniczające wobec Banku Refah zostały utrzymane w mocy rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2010, L 195, s. 25).

7. Po uchyleniu rozporządzenia nr 423/2007 rozporządzeniem Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu³ nazwa strony skarżącej została umieszczona w wykazie zamieszczonym w załączniku VIII do tego drugiego rozporządzenia.

8. Na mocy decyzji 2010/644/WPZiB⁴ Rada Unii Europejskiej pozostawiła nazwę strony skarżącej w wykazie zamieszczonym w załączniku II do decyzji 2010/413⁵.

9. Nazwa strony skarżącej została także, na mocy rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 961/2010 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2011, L 319, s. 11), pozostawiona w wykazie zamieszczonym w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010.

10. Z uwagi na fakt, że rozporządzenie nr 961/2010 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2012, L 88, s. 1), Rada umieściła nazwę strony skarżącej w wykazie zamieszczonym w załączniku IX do tego drugiego rozporządzenia. Uzasadnienie w odniesieniu do umieszczenia strony skarżącej jest identyczne jak uzasadnienie przyjęte w decyzji 2010/413.

11. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 stycznia 2011 r. strona skarżąca wniosła skargę mającą na celu między innymi stwierdzenie nieważności decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010 w zakresie, w jakim akty te jej dotyczyły. Następnie strona skarżąca dostosowała swoje żądania w taki sposób, aby obejmowały one stwierdzenie nieważności decyzji 2011/783 wykonującej rozporządzenie nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim akty te jej dotyczyły.

2 Decyzja Rady w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. 2010, L 195, s. 39).

3 Rozporządzenie Rady w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie nr 423/2007 (Dz.U. 2010, L 281, s. 1).

4 Decyzja Rady z dnia 25 października 2010 r. zmieniająca decyzję 2010/413 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. 2010, L 281, s. 81).

5 Co się tyczy strony skarżącej, decyzją Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącą zmiany decyzji 2010/413 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2011, L 319, s. 71) nie zmieniono tego wykazu.

12. W pkt 83 wyroku z dnia 6 września 2013 r., Bank Refah Kargaran/Rada (T-24/11, EU:T:2013:403, zwanego dalej „wyrokiem stwierdzającym nieważność”) Sąd uwzględnił zarzut drugi podniesiony przez stronę skarżącą w zakresie, w jakim dotyczył on naruszenia obowiązku uzasadnienia. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność umieszczenia nazwy strony skarżącej, po pierwsze, w wykazie zamieszczonym w załączniku II [do decyzji 2010/413], w brzmieniu nadanym decyzją 2010/644 i następnie decyzją 2011/783; po drugie, w wykazie zamieszczonym w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010 (zmienionego w szczególności rozporządzeniem wykonawczym nr 1245/2011), a po trzecie, w wykazie zamieszczonym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012. Przy formułowaniu tego wniosku Sąd uznał, że nie zachodzi potrzeba rozpatrzenia pozostałych argumentów przytoczonych przez stronę skarżącą.

13. Zgodnie z art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia Sądu o nieważności rozporządzenia stają się skuteczne dopiero po upływie terminu na wniesienie odwołania, o którym mowa w art. 56 akapit pierwszy tego statutu, bądź jeśli w terminie tym wniesiono odwołanie – od daty jego oddalenia. Sąd uznał zatem, iż – aby daty obowiązywania w odniesieniu do stwierdzenia nieważności umieszczenia nazwy strony skarżącej w każdym wykazie były takie same – skutki załącznika II do decyzji 2010/413, zmienionej decyzją 2010/644 i następnie decyzją 2011/783, muszą zostać utrzymane w mocy wobec strony skarżącej do czasu, gdy skutecznie stanie się stwierdzenie nieważności umieszczenia nazwy strony skarżącej w wykazie zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012.

14. Następnie nazwa strony skarżącej została ponownie umieszczona, na mocy decyzji Rady 2013/661/WPZiB z dnia 15 listopada 2013 r.⁶, w wykazie podmiotów objętych środkami ograniczającymi zamieszczonym w załączniku II do decyzji 2010/413. W art. 2 owej decyzji wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co miało miejsce w dniu 16 listopada 2013 r.

15. W dalszej kolejności nazwa strony skarżącej została umieszczona w wykazie zamieszczonym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012 na mocy rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1154/2013 z dnia 15 listopada 2013 r.⁷. Owo rozporządzenie wykonawcze weszło w życie z dniem jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym, co również miało miejsce w dniu 16 listopada 2013 r. W załączniku IX przyjęto w odniesieniu do strony skarżącej następujące uzasadnienie:

„Podmiot udzielający wsparcia rządowi Iranu. 94% jego udziałów należy do Iranian Social Security Organisation, która z kolei jest kontrolowana przez rząd Iranu; świadczy usługi bankowe na rzecz rządowych ministerstw”.

16. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 stycznia 2014 r. strona skarżąca wniosła skargę mającą na celu między innymi stwierdzenie nieważności decyzji 2013/661 i rozporządzenia wykonawczego nr 1154/2013 w zakresie, w jakim akty te jej dotyczyły. Skarga ta została oddalona wyrokiem z dnia 30 listopada 2016 r., Bank Refah Kargaran/Rada (T-65/14, niepublikowanym, EU:T:2016:692). Od tego drugiego wyroku Sądu nie wniesiono odwołania.

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

17. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2015 r. strona skarżąca wniosła skargę o odszkodowanie i zadośćuczynienie. Zwróciła się ona do Sądu o zasądzenie od Unii odszkodowania za szkodę i zadośćuczynienia za krzywdę wynikające z przyjęcia i utrzymywania przedmiotowych środków ograniczających do chwili stwierdzenia ich nieważności w zaskarżonym wyroku, przez zapłatę na jej

⁶ Decyzja Rady zmieniająca decyzję 2010/413 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 306, s. 18).

⁷ Rozporządzenie wykonawcze dotyczące wykonania rozporządzenia nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 306, s. 3).

rzecz kwoty 68 651 318 EUR powiększonej o odsetki ustawowe za szkodę materialną oraz kwoty 52 547 415 EUR powiększonej o odsetki ustawowe za krzywdę. Tytułem żądania ewentualnego strona skarżąca wniosła do Sądu o uznanie, że całość lub część kwot żądanych tytułem zadośćuczynienia za krzywdę jest należna tytułem odszkodowania za szkodę materialną.

18. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 stycznia 2016 r. Komisja wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie żądań Rady. Postanowieniem z dnia 3 lutego 2016 r. prezes pierwszej izby Sądu dopuścił tę interwencję. Komisja złożyła uwagi interwenienta, a główne strony sporu odniosły się do nich w określonym terminie⁸.

19. Tytułem środka organizacji postępowania z dnia 19 września 2018 r. strona skarżąca została wezwana do przedstawienia uwag, w szczególności w przedmiocie argumentu przytoczonego przez Radę i przedstawionego w pkt 4 dupliki, zgodnie z którym Sąd nie jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z decyzjami 2010/413, 2010/644 i 2011/783. Odpowiedzi strony skarżącej na pytania wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniu 4 października 2018 r.

20. W pkt 25–32 zaskarżonego wyroku Sąd ustosunkował się do kwestii swojej właściwości do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku ze szkodą i krzywdą, jakie miały zostać poniesione w wyniku przyjętych środków ograniczających. Po zbadaniu właściwych postanowień traktatu Sąd stwierdził, że z art. 24 ust. 1 TUE w związku z art. 40 TUE i z art. 275 akapit pierwszy TFUE wynika, iż nie jest on właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie za szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę, jakie miały zostać poniesione w wyniku przyjęcia decyzji przyjmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) na podstawie art. 29 TUE, takich jak decyzje 2010/413, 2010/644 i 2011/783. Sąd uznał natomiast, że jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie za szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę, jakie osoba lub podmiot miały ponieść w wyniku zastosowania środków ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 TFUE, takich jak środki indywidualne przewidziane w rozporządzeniach nr 961/2010 i nr 267/2012 oraz w rozporządzeniu wykonawczym nr 1245/2011 w stosunku do strony skarżącej.

21. Jeśli chodzi o analizę żądania co do istoty, Sąd przypomniał – w pkt 34 i 35 zaskarżonego wyroku – że odpowiedzialność pozaumowna Unii powstaje wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki, mianowicie gdy wykazana jest bezprawność zachowania polegającego na wystarczająco istotnym naruszeniu normy prawnej „mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom”, gdy strona skarżąca rzeczywiście ponosi szkodę oraz gdy istnieje związek przyczynowy między zarzucanym zachowaniem a powoływaną szkodą.

22. W pkt 42 i nast. Sąd zbadał trzy argumenty przytoczone przez stronę skarżącą na potrzeby wykazania istnienia takiego naruszenia.

23. Co się tyczy pierwszego z tych przywołanych w zaskarżonym wyroku argumentów, zgodnie z którym istotne naruszenie normy prawnej ma miejsce ze względu na naruszenie obowiązku uzasadnienia, Sąd odrzucił go z tego powodu, że naruszenie obowiązku uzasadnienia nie może prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii.

⁸ Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 7 października 2016 r. postępowanie zostało, zgodnie z art. 69 lit. b) regulaminu postępowania przed Sądem, zawieszono do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Rada. Wyrokiem z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402), Trybunał oddalił odwołania wniesione przez Safa Nicu Sepahan i przez Radę. Tytułem środka organizacji postępowania z dnia 27 lutego 2018 r. strony zostały wezwane do poinformowania Sądu o konsekwencjach wynikających z tego wyroku dla niniejszej sprawy. Komisja ustosunkowała się do tego wezwania w dniu 13 marca 2018 r., a Rada i strona skarżąca – w dniu 15 marca 2018 r.

24. Argument drugi, w ramach którego zdaniem Sądu zarzuca się, że w wyroku stwierdzającym nieważność Sąd uznał, iż Rada naruszyła przysługujące stronie skarżącej prawo do obrony i prawo do skutecznej ochrony sądowej, został oddalony przez Sąd z tej przyczyny, że – w owym wyroku – nieważność przedmiotowych decyzji została stwierdzona wyłącznie ze względu na istnienie naruszenia obowiązku uzasadnienia, natomiast w tym zakresie nie badano podniesionych przez stronę wnoszącą odwołanie zarzutów dotyczących naruszenia przysługującego jej prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej.

25. Poprzez argument trzeci strona skarżąca podnosi, że Rada nie zastosowała kryterium, które zgodnie z jej twierdzeniami zastosowała ona dla uzasadnienia umieszczenia nazwy skarżącego w wykazach. Sąd odrzucił ten zarzut jako niedopuszczalny, ponieważ został on podniesiony z przekroczeniem terminu. Zdaniem Sądu argumenty przytoczone w skardze odnosiły się wyłącznie do niezgodności z prawem stwierdzonej przez Sąd w zaskarżonym wyroku, toteż ów argument trzeci, który został przytoczony po raz pierwszy w replice strony skarżącej, nie może zostać uznany za rozwinięcie argumentów wskazanych w skardze.

26. Sąd stwierdził, że pierwsza przesłanka, której spełnienie jest wymagane dla powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii i która dotyczy istnienia bezprawnego zachowania Rady, nie została spełniona w rozpatrywanej sprawie. W konsekwencji Sąd oddalił skargę bez konieczności badania dwóch pozostałych przesłanek, których spełnienie jest wymagane dla powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE.

IV. Odwołanie

A. Postępowanie i żądania stron

27. Strona wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału:

- o częściowe uchylene zaskarżonego wyroku;
- o przyznanie jej, tytułem głównym, odszkodowania za szkodę materialną w wysokości 68 651 318 EUR i zadośćuczynienia za krzywdę w wysokości 52 547 415 EUR;
- posiłkowo, o odesłanie sprawy do Sądu;
- o obciążenie Rady kosztami postępowania w obu instancjach.

28. Rada i Komisja wnoszą do Trybunału:

- o oddalenie odwołania; oraz
- o obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami.

B. Streszczenie zarzutów strony skarżącej

29. Na poparcie odwołania strona skarżąca podnosi siedem zarzutów, które zasadniczo sprowadzają się do tego, że Sąd:

- naruszył prawo, kiedy przyjął, iż naruszenie obowiązku uzasadnienia nie stanowi przesłanki stwierdzenia odpowiedzialności Unii (zarzut pierwszy);

- naruszył prawo, kiedy orzekł, iż okoliczność, że dana strona skarżąca będąca ofiarą niezgodnej z prawem sankcji przyjętej przez Radę wniosła skargę i doprowadziła do uchylecia sankcji, uniemożliwia powoływanie się na wystarczająco istotne naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej (zarzut drugi);
- naruszył prawo, kiedy oddalił zarzut uściślony przez stronę skarżącą w replice bez sprawdzenia, jak wymaga tego orzecznictwo, czy rozwinięcie tego zarzutu w replice wynika ze zwykłej ewolucji debaty zainicjowanej złożeniem skargi w ramach postępowania spornego (zarzut trzeci);
- naruszył prawo, kiedy błędnie zinterpretował wyrok stwierdzający nieważność i kiedy uznał, iż ustalenie, że Rada naruszyła obowiązek poinformowania strony skarżącej o zarzucanych jej okolicznościach związanych z powołanym powodem wprowadzenia środków w postaci zamrożenia środków finansowych, nie dowodzi istnienia wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii pociągającego za sobą odpowiedzialność Unii (zarzuty czwarty i piąty);
- przeinaczył treść skargi, kiedy – w celu stwierdzenia niedopuszczalności argumentu strony skarżącej – uznał, iż strona skarżąca nie powołała się na etapie skargi na niezgodność z prawem wynikającą z braku zgodności powodu umieszczenia jej nazwy w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi z kryterium stosowanym przez Radę (zarzut szósty);
- przeinaczył treść skargi, kiedy sprowadził podniesione przez stronę skarżącą zarzuty dotyczące niezgodności z prawem jedynie do naruszenia obowiązku uzasadnienia (zarzut siódmy).

30. Na wniosek Trybunału proponuję przede wszystkim skoncentrować niniejszą opinię na kwestii właściwości, tj. skupić się na ustaleniu, czy Sąd naruszył prawo, kiedy orzekł w przedmiocie swojej właściwości w odniesieniu do środków ograniczających tak jak w zaskarżonym wyroku. W pozostałym zakresie zbadam jedynie zarzut pierwszy, poprzez który strona wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, kiedy orzekł – w niniejszej sprawie – iż naruszenie obowiązku uzasadnienia nie może prowadzić do powstania roszczeń odszkodowawczych, ponieważ pozostałe zarzuty mają w istocie na celu obejście tego sformułowanego przez Sąd wniosku.

V. Analiza

A. W przedmiocie właściwości sądów Unii Europejskiej do zasądzenia odszkodowania w związku ze środkami ograniczającymi

1. W przedmiocie możliwości podniesienia tej kwestii przez Trybunał z urzędu

31. Na wstępie należy zauważyć, że w swoim odwołaniu strona wnosząca odwołanie nie zakwestionowała ustaleń dokonanych przez Sąd w odniesieniu do jego właściwości. Skoro jednak kwestia właściwości Trybunału Sprawiedliwości do rozpoznania sporu wchodzi w zakres bezwzględnych przeszkód procesowych, to może ona zostać zbadana przez Trybunał Sprawiedliwości na każdym etapie postępowania, także z urzędu⁹.

32. Z uwagi na fakt, że sądy Unii Europejskiej są związane zasadą kontradyktoryjności, takie badanie wymaga jednak, aby strony zostały poinformowane, iż Trybunał rozważa podniesienie tej kwestii z urzędu, oraz miały możliwość przedstawienia w tym przedmiocie swoich stanowisk. W niniejszej sprawie wymagania te zostały spełnione.

⁹ Zobacz wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosowo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 36–38; z dnia 26 lutego 2015 r., *Planet/Komisja*, C-564/13 P, EU:C:2015:124, pkt 20.

33. Pismem z dnia 10 grudnia 2019 r. strony zostały wezwane do przedstawienia na rozprawie swoich uwag w przedmiocie tego, czy sądy Unii Europejskiej są właściwe do rozpoznania zgłoszonego przez stronę skarżącą żądania naprawienia szkody, jaka miała zostać poniesiona w wyniku zastosowania środków ograniczających przewidzianych w decyzjach podjętych w dziedzinie WPZiB. Wezwano je również do zajęcia stanowiska odnośnie do tego, czy Trybunał jest właściwy podnieść tę kwestię z urzędu.

34. Z ich uwag wynika, że Trybunał, jeśli uzna to za stosowne, może zbadać z urzędu kwestię tego, czy sądy Unii Europejskiej są właściwe do rozstrzygnięcia skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie zmierzającej do naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione wskutek decyzji nakładających środki ograniczające przyjętej w ramach WPZiB.

2. Co do istoty

35. Przed przejściem do analizy merytorycznej należy na wstępie zreferować ogólną praktykę stosowaną przez Radę przy przyjmowaniu środków ograniczających, a także zbadać orzecznictwo Sądu dotyczące jego właściwości w tych sprawach.

36. Środki ograniczające są przyjmowane przez Radę, stanowiącą jednomyślnie, na mocy art. 29 TUE. Tego rodzaju środki – takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie – zawierają przepisy ogólne, których celem może być na przykład ograniczenie przywozu i wywozu niektórych towarów do i z określonych państw. Mogą one także przyjmować formę konkretnych zakazów wydanych wobec określonej kategorii adresatów, które w istocie mają na celu uniemożliwienie takim osobom prowadzenia działalności handlowej lub otrzymywania towarów lub usług na terytorium Unii Europejskiej.

37. W związku z tym środki ograniczające precyzują, jakie warunki muszą być spełnione, aby nazwa danej osoby mogła być umieszczona w wykazach zamieszczonych w załącznikach i mogła w nich pozostać. Takie decyzje przyjmowane na podstawie art. 29 [TUE] mogą też obejmować szereg indywidualnych decyzji przyjmujących formę załącznika zawierającego wykaz możliwych do zidentyfikowania osób, organów lub podmiotów, a także wskazującego powody, dla których Rada uważa, że takie osoby, organy lub podmioty spełniają warunki określone przez ogólne kryteria dotyczące umieszczenia ich w takich wykazach¹⁰.

38. Środki ograniczające przyjmowane w wykonaniu decyzji przyjętej na podstawie art. 29 TUE mają więc szczególny charakter, ponieważ wykazują cechy zarówno aktów o charakterze ogólnym (gdyż zabraniają adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny w szczególności udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazach zawartych w załącznikach do tych aktów), jak również zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec takich wyznaczonych osób i podmiotów¹¹.

39. Owe decyzje przyjmowane na podstawie art. 29 [TUE] wiążą jednak wyłącznie państwa członkowskie i nie wywołują skutków wobec osób trzecich. Dlatego też w celu zapewnienia ich jednolitego stosowania przez podmioty gospodarcze we wszystkich państwach członkowskich¹² praktyka Rady obejmuje równoległe przyjmowanie rozporządzenia na podstawie art. 215 TFUE. Zasadniczo powiela ono brzmienie decyzji przyjmowanej na podstawie art. 29 TUE¹³. W tym celu Rada stanowi większością kwalifikowaną na wspólny wniosek Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii

10 Zobacz na przykład wyrok z dnia 21 kwietnia 2016 r., Rada/Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, pkt 119.

11 Wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56.

12 Zobacz na przykład motyw 3 rozporządzenia Rady nr 423/2007 i motyw 4 rozporządzenia Rady nr 961/2010, których dotyczy niniejsza sprawa.

13 Artykuł 215 ust. 2 TFUE stanowi, że jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 TUE, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa.

do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz informuje Parlament Europejski. I tak na przykład w razie wprowadzenia zmiany w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi nowelizuje się, równolegle, decyzję przyjętą na podstawie art. 29 TUE i rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 215 TFUE.

40. Nie ulega jednak wątpliwości, że indywidualne decyzje, w których wymienia się utrzymuje nazwy określonych osób w wykazach zamieszczonych w załącznikach do owych rozporządzeń wydanych na podstawie art. 215 TFUE, mogą być przedmiotem skargi o odszkodowanie zgodnie z art. 340 akapit drugi TFUE, jeżeli stwierdzono nieważność takiego rozporządzenia lub jeżeli uznano, iż było ono nieprawidłowo stosowane.

41. Jak dotąd Sąd przyjmował – zarówno w niniejszej sprawie, jak i w innych podobnych sprawach – że sądy Unii Europejskiej nie są właściwe do rozpatrywania skarg o odszkodowanie za szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę, jakie miały zostać poniesione w wyniku przyjęcia decyzji na podstawie art. 29 TUE¹⁴.

42. Zgodnie z aktualną linią orzecznictwa Sądu, którą przedstawiono w pkt 30 i 31 zaskarżonego wyroku, sądy Unii nie są, co wynika z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, co do zasady właściwe do orzekania w przedmiocie postanowień prawa pierwotnego dotyczących WPZiB i aktów prawnych przyjętych na ich podstawie¹⁵. Jedynie wyjątkowo, zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE, sądy Unii Europejskiej są właściwe w dziedzinie WPZiB. Właściwość ta obejmuje, z jednej strony, kontrolę przestrzegania art. 40 TUE, oraz, z drugiej strony, skargi o stwierdzenie nieważności wnoszone przez osoby lub podmioty, na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE, na środki ograniczające przyjęte przez Radę w ramach WPZiB.

43. Co jednak szczególnie istotne, Sąd interpretuje art. 275 akapit drugi TFUE w ten sposób, że nie przyznaje on sądom Unii właściwości do rozpoznawania skarg o odszkodowanie i do rozstrzygania w ich przedmiocie¹⁶. W związku z tym skarga o odszkodowanie zmierzająca do naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione wskutek przyjęcia aktu w dziedzinie WPZiB, nie wchodzi w zakres jego właściwości¹⁷. Sądy Unii są właściwe jedynie do rozpoznania żądania naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione przez osobę lub podmiot wskutek pozostawania w mocy środków ograniczających przyjętych wobec tej osoby lub tego podmiotu na podstawie art. 215 TFUE, ponieważ to postanowienie nie należy do kategorii postanowień traktatów dotyczących WPZiB¹⁸.

44. Innymi słowy, Sąd uważa, że choć *nie jest* właściwy do rozpoznania żądania odszkodowawczego osoby lub podmiotu w zakresie, w jakim szkoda i krzywda, jakie miały zostać poniesione w wyniku przyjęcia wobec tej osoby lub tego podmiotu środków ograniczających w decyzji przyjętej na podstawie postanowień dotyczących WPZiB (takich jak art. 29 TUE), to jednak *jest* właściwy do rozpoznania tego samego żądania w zakresie, w jakim zmierza ono do naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione przez tę osobę lub ten podmiot wskutek wykonania tych samych decyzji, o ile były one wykonywane rozporządzeniem przyjętym na podstawie art. 215 TFUE¹⁹.

14 Wcześniej Sąd unikał zajmowania stanowiska w tej kwestii; zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 2014 r., Syria International Islamic Bank/Rada, T-293/12, niepublikowany, EU:T:2014:439, pkt 70, 83; z dnia 24 września 2014 r., Kadhaf Al Dam/Rada, T-348/13, niepublikowany, EU:T:2014:806, pkt 115.

15 Wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Iran Insurance/Rada, T-558/15, EU:T:2018:945, pkt 53, 55; z dnia 13 grudnia 2018 r., Post Bank Iran/Rada, T-559/15, EU:T:2018:948, pkt 23–55).

16 Wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., Jannatian/Rada, T-328/14, niepublikowany, EU:T:2016:86, pkt 30.

17 Wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., Jannatian/Rada, T-328/14, niepublikowany, EU:T:2016:86, pkt 31.

18 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 2007 r., Sison/Rada, T-47/03, niepublikowany, EU:T:2007:207, pkt 232–251; z dnia 25 listopada 2014 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, T-384/11, EU:T:2014:986, pkt 45–149, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402.

19 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Iran Insurance/Rada, T-558/15, EU:T:2018:945, pkt 57; z dnia 13 grudnia 2018 r., Post Bank Iran/Rada, T-559/15, EU:T:2018:948, pkt 57.

45. Aby dokonać analizy tej doniosłej kwestii dotyczącej właściwości, należy najpierw zbadać odpowiednie postanowienia traktatu.

46. O ile art. 19 TUE powierza sądom Unii Europejskiej zadanie „[zapewnienia poszanowania] prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”, to zarówno art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, jak i art. 275 akapit pierwszy TFUE wyraźnie stanowią, że w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Trybunał nie ma, co do zasady, właściwości ani w zakresie postanowień dotyczących WPZiB, ani „w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie”²⁰.

47. W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny N. Wahl w opinii w sprawie H/Rada i Komisja (C-455/14 P, EU:C:2016:212, pkt 2), te postanowienia traktatu odzwierciedlają ugruntowaną praktykę sądów krajowych stosowaną w odniesieniu do decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej podejmowanych przez rządy poszczególnych państw członkowskich. Owe tradycyjne ustępstwa na rzecz władzy wykonawczej w obszarze kontroli sądowej tego rodzaju decyzji mogą być uzasadnione wieloma różnymi względami. Wiele z takich decyzji, które mogą dotyczyć na przykład kwestii uznania państwa lub odpowiedniej reakcji na nieprzyjazne działania innego państwa, nie mówiąc już na przykład o sprawach takich jak rozmieszczanie personelu wojskowego, wiąże się z podejmowaniem na wysokim szczeblu działań o charakterze politycznym i dyplomatycznym, które z samej swej natury nie mogą stanowić przedmiotu rozstrzygnięć sądowych. Decyzje co do takich kwestii nierzadko pozostają w związku z wykonywaniem przez rządy państw członkowskich politycznych uprawnień dyskrecjonalnych, a w tym przypadku istotne jest, aby władza wykonawcza i sądowicza nie zajmowały rozbieżnych stanowisk. Ponadto problemy należące do sfery polityki zagranicznej często nie dają się łatwo rozwiązać w drodze zastosowania klasycznych zasad prawnych czy też posługiwania się typowymi sądowymi metodami ustalania okoliczności faktycznych, poszukiwania dowodów i dokonywania ich oceny prawnej²¹.

48. Nie jest tak jednak w przypadku *wszystkich* decyzji dotyczących polityki zagranicznej. W szczególności każda decyzja o umieszczeniu imienia i nazwiska osoby fizycznej lub nazwy osoby prawnej w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi *podlega* kontroli pod kątem standardowych względów natury prawnej, takich jak prawo do obrony, obowiązek uzasadnienia i zasada proporcjonalności. Wcześniejszy wyrok stwierdzający nieważność, który leży u podstaw niniejszego postępowania, stanowi bowiem swoiste świadectwo tego, w jaki sposób pewne konkretne i szczególne rodzaje decyzji z dziedziny polityki zagranicznej mogą faktycznie stać się przedmiotem kontroli sądowej.

49. Jak już wskazałem, ten tok rozumowania pozwala jasno oddać sens postanowień traktatu w odniesieniu do decyzji w przedmiocie WPZiB. Należy bowiem pamiętać, że akty przyjmowane na podstawie postanowień dotyczących WPZiB mają z założenia jedynie odzwierciedlać decyzje o charakterze czysto politycznym, związane z realizacją WPZiB, których kontrola sądowa jest trudna do pogodzenia z zasadą podziału władz. I tak, jak podkreślił rzecznik generalny N. Wahl w swojej opinii w sprawie H/Rada i Komisja, wykonywanie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroli sądowej w odniesieniu do WPZiB ma miejsce „tylko w wyjątkowych okolicznościach”²².

50. Należy jednak również przypomnieć, że nie wszystkie akty przyjmowane w ramach WPZiB są, na mocy odpowiednich postanowień traktatu, wyłączone z zakresu kontroli przeprowadzanej przez Trybunał.

20 Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 39. Aby zapoznać się z genezą tych postanowień, zob. stanowisko rzecznik generalnej J. Kokott przedstawione w postępowaniu w przedmiocie wydania opinii 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC), EU:C:2014:2475, pkt 90.

21 Zobacz, w ujęciu ogólnym, G. Butler, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Oxford, Hart Publishing 2019, s. 202–213.

22 Opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie H/Rada i Komisja, C-455/14 P, EU:C:2016:212, pkt 2.

51. Po pierwsze, jak wynika z brzmienia art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, przewidziane w tych postanowieniach wyrażne wyłączenie właściwości dotyczy jedynie aktów przyjętych na podstawie jednego z postanowień art. 23–46 TUE lub na podstawie aktu przyjętego na podstawie takich postanowień.

52. Po drugie, Trybunał orzekł, że niektóre akty, niezależnie od ich podstawy prawnej, nie są, ze względu na samą swoją naturę, wyłączone z zakresu kontroli sądowej przez art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE. Trybunał orzekł na przykład, że jest właściwy do kontrolowania ważności aktów z zakresu zarządzania personelem, które są podobne do decyzji przyjmowanych przez instytucje Unii w związku z wykonywaniem ich kompetencji, takich jak środki przewidujące przeniesienie z urzędu²³.

53. Po trzecie, ponieważ art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE ustanawiają odstępstwo od zasady właściwości ogólnej, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, postanowienia te muszą być w konsekwencji interpretowane ściśle²⁴. W związku z tym, jeżeli dany akt podlega normom przewidzianym w TFUE, tak jak ma to miejsce w przypadku przepisów rozporządzenia finansowego w odniesieniu do zamówień publicznych, Trybunał pozostaje właściwy do dokonywania wykładni i stosowania tych norm²⁵.

54. Po czwarte, w samych traktatach wskazano dwa przypadki dotyczące WPZiB, w odniesieniu do których wyraźnie uznaje się właściwość sądów Unii. Zarówno art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, jak i art. 275 akapit drugi TFUE przewidują bowiem, że Trybunał jest właściwy do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE, to znaczy do kontrolowania, czy akt został przyjęty z poszanowaniem procedur i uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach²⁶.

55. Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE traktaty wyraźnie przyznają Trybunałowi właściwość do kontroli legalności decyzji Rady przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych.

56. Co się tyczy tego drugiego wyjątku, to o ile w myśl art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE Trybunał jest właściwy do kontroli legalności pewnych decyzji, o których mowa w art. 275 akapit drugi TFUE, o tyle w tym drugim postanowieniu zapisano również, że Trybunał jest właściwy do kontroli legalności decyzji Rady przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych w kontekście skarg wniesionych „na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE]”.

57. W tym względzie Trybunał orzekł w pkt 70 wyroku Rosneft, że owo odesłanie do „warunków przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty” należy rozumieć jako odnoszące się nie do „rodzaju procedury, w ramach której Trybunał może kontrolować legalność niektórych decyzji, ale [do] rodzaju decyzji, których legalność może być przedmiotem kontroli Trybunału w ramach każdego postępowania służącego takiej kontroli legalności”²⁷. W związku z tym skoro tego rodzaju decyzje mogą być

23 Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 54, 59.

24 Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40.

25 Wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 49.

26 Zobacz wyroki: z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 42; z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada, C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 42.

27 Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., C-72/15, EU:C:2017:236.

przedmiotem odesłania prejudycjalnego w zakresie oceny ważności lub skargi o stwierdzenie nieważności²⁸ oraz skoro celem owych dwóch procedur jest kontrola legalności decyzji, Trybunał uznał, że jest właściwy, na podstawie art. 267 TFUE, do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych²⁹.

58. Z brzmienia art. 275 akapit drugi TFUE wynika zatem jasno, że – co się tyczy legalności środków ograniczających – Trybunał jest właściwy wyłącznie w odniesieniu do skarg „wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE]”.

59. Z tej perspektywy właściwość Trybunału jest, na mocy art. 275 akapit drugi TFUE, zawężona do kontroli legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych *tylko* w kontekście skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE. W takim ujęciu owa właściwość *nie* rozciąga się na żadne następcze lub powiązane żądania odszkodowawcze. W końcu z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarga o odszkodowanie nie należy, sama w sobie, do systemu środków kontroli ważności aktów Unii³⁰. Jak zwrócił uwagę Trybunał w wyroku Lütticke/Komisja³¹, „skarga o odszkodowanie [...] jest *odrębnym środkiem prawnym*, odgrywającym szczególną rolę w systemie środków zaskarżenia i podlegającym zasadom ustanowionym z uwzględnieniem jego szczególnych celów”³².

60. Ujmując rzecz bardziej jednoznacznie, Sąd wyjaśnił, że „skarga o odszkodowanie różni się od skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ jej celem nie jest usunięcie z obrotu prawnego określonego przepisu, lecz naprawienie szkody wyrządzonej przez instytucję [...]. Zatem zasada autonomiczności skargi o odszkodowanie znajduje uzasadnienie w tym, że od skargi o stwierdzenie nieważności odróżnia ją jej cel”³³. W tym miejscu można dodać, że odpowiedzialność pozaumowna Unii Europejskiej wynikająca z art. 340 akapit drugi TFUE podlega warunkom odmiennym od warunków przewidzianych w art. 263 TFUE. W szczególności dla powstania odpowiedzialności Unii Europejskiej konieczne jest nie tylko, aby skarżący wykazał istnienie naruszenia normy prawnej, lecz również, aby naruszenie to było istotne i dotyczyło normy mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, a ponadto, aby skarżący poniósł szkodę wynikającą z tego naruszenia³⁴. Innymi słowy, nawet jednoznaczne stwierdzenie, w następstwie skargi o stwierdzenie nieważności złożonej na podstawie art. 263 TFUE, braku zgodności z prawem nie przekłada się automatycznie na prawo do uzyskania odszkodowania.

61. Jednocześnie choć wierność rzeczywistości brzmieniu postanowień traktatu ma szczególne znaczenie – zwłaszcza w kontekście takich ograniczeń dotyczących właściwości jak te analizowane w niniejszej sprawie – to art. 275 TFUE nie może być interpretowany w sposób sztywny i dosłowny. W ostatecznym rozrachunku cały traktat wymaga bowiem holistycznej i spójnej wykładni, tak aby z jego wzajemnie ząbiebiających się elementów wynikała – dostosowując nieznacznie sformułowanie, którym Trybunał posłużył się w pkt 78 wyroku Rosneft – „niezbędna spójność”³⁵ stanowiąca nieodłączną cechę każdego systemu skutecznej ochrony sądowej.

28 W tym ostatnim przypadku pod warunkiem, że dana osoba nie jest adresatem owej decyzji, bowiem wówczas zastosowanie znalazłaby linia orzecznictwa zapoczątkowana wyrokiem TWD. Zobacz wyrok z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 18.

29 Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 66, 68, 76, 81.

30 Wyrok z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 83.

31 Wyrok z dnia 28 kwietnia 1971 r., 4/69, EU:C:1971:40, pkt 6.

32 Podkreślenie moje.

33 Wyrok z dnia 24 października 2000 r., Fresh Marine/Komisja, T-178/98, EU:T:2000:240, pkt 45.

34 Zobacz na przykład wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 29–32, 61–62 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., C-72/15, EU:C:2017:236.

62. W tym względzie można zauważyć, że w zakresie, w jakim Rada podejmuje w tej dziedzinie działania w drodze rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 215 TFUE, w przypadkach, w których doszło do stwierdzenia nieważności lub niewłaściwego zastosowania odpowiednich części rozporządzenia, odszkodowanie w oparciu o art. 340 akapit drugi TFUE można zasądzić wówczas, gdy miało miejsce wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej, które z kolei bezpośrednio spowodowało powstanie szkody. W końcu bowiem z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w sprawie zakończonej wydaniem wyroku *Safa Nicu Sepahan*, w którym przyznano odszkodowanie i zadośćuczynienie w oparciu o art. 340 akapit drugi TFUE po tym, jak Rada nie przedstawiła dowodu, że skarżąca spółka spełniała przynajmniej jeden z warunków określonych w odpowiednich rozporządzeniach przewidujących środki ograniczające, co uznano, w świetle przeanalizowanych okoliczności, za wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej, które doprowadziło do powstania szkody i krzywdy po stronie skarżącej spółki.

63. Można by więc zapytać, dlaczego Trybunał miałby nie być właściwy do zasądzenia odszkodowania w sytuacji, w której środki ograniczające w dziedzinie WPZiB są przyjmowane na podstawie rozdziału 2 tytułu V TUE, natomiast taka właściwość miałaby mu przysługiwać w sytuacji, w której Rada przyjmuje również (co zresztą zawsze czyni), na podstawie art. 215 TFUE, rozporządzenie, które po prostu powiela, w odniesieniu do wszystkich założeń i celów, treść pierwotnej decyzji w sprawie środków ograniczających. Jednoznacznie nasuwa się wniosek, że tego rodzaju stan rzeczy prowadziłby po prostu do niedopuszczalnych i niedających się uzasadnić nieprawidłowości. Wszystko to skutkowałoby brakiem niezbędnej spójności systemu środków prawnych przewidzianych w traktatach w odniesieniu do kontroli sądowej środków ograniczających.

64. Moim zdaniem w tym względzie nie można się zgodzić z wyrażoną przez Radę opinią, jakoby brak właściwości Sądu bądź Trybunału do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności indywidualnej decyzji wydanej na podstawie art. 29 TUE byłby równoważony istnieniem innych środków, a konkretnie możliwością wniesienia skargi tego rodzaju co skarga analizowana w wyroku *Francovich*³⁶, która byłaby wymierzona przeciwko poszczególnym państwom członkowskim i której przedmiotem byłyby środki krajowe przyjęte w wykonaniu takiej decyzji. W razie takiego postawienia sprawy należy przede wszystkim wskazać, że na podstawie art. 29 zdanie drugie TUE państwa członkowskie są *zobowiązane* wykonać wszelkie decyzje przyjęte na podstawie tego postanowienia. W każdym razie zgodnie z doktryną zapoczątkowaną wyrokiem *Francovich* poszczególne państwa członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności za szkody wywołane środkiem krajowym przyjętym w celu wykonania takiej decyzji, ponieważ ich działanie nie jest obarczone bezprawnością, która doprowadziła do powstania szkody.

65. W tym względzie należy również przypomnieć, na jakie kwestie Trybunał zwrócił uwagę w pkt 72–74 wyroku *Rosneft*. Trybunał podkreślił, że Unia opiera się na wartości państwa prawa i że samo istnienie skutecznej ochrony sądowej „służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa”. Następnie Trybunał wskazał, że o ile art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej „nie może być podstawą przyznania Trybunałowi właściwości w sytuacji, gdy właściwości takiej nie przyznają mu traktaty”, to zasada skutecznej ochrony sądowej „wymaga jednak, aby wyłączenie kompetencji Trybunału w dziedzinie WPZiB było interpretowane zawężająco”.

66. Wracając do brzmienia art. 275 akapit drugi TFUE, jestem zdania, że owo postanowienie o charakterze wyłączającym należy raczej rozumieć w ten sposób, iż zamysłem autorów traktatów było – za czym przemawiały bardzo zrozumiałe względy – po prostu wyłączenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do ogółu aktów w dziedzinie WPZiB, z *wyjątkiem jednak decyzji dotyczących środków ograniczających*. Ponieważ nie wyłączono możliwości składania skarg o odszkodowanie w odniesieniu do aktów przyjmowanych na podstawie art. 215 TFUE dotyczących tej

³⁶ Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., *Francovich i in.*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428.

samej dziedziny, nasuwa się nieuchronnie wątpliwość, czy rzeczywiście zamiarem autorów traktatów było pozbawienie Trybunału właściwości do rozpoznawania skarg o odszkodowanie będących następstwem składanych na podstawie art. 263 TFUE skarg o stwierdzenie nieważności takich środków ograniczających lub skarg ściśle z nimi związanych. W szczególności autorzy traktatów nie zamierzali uniemożliwić stronie skarżącej, która wygrała sprawę o stwierdzenie nieważności, dochodzenia odszkodowania z tytułu czegoś, co mogło się okazać bardzo istotnym naruszeniem normy prawnej.

67. Jak już wskazałem, każdy inny wniosek prowadziłyby do niedopuszczalnych nieprawidłowości, których nie tylko nie dałoby się pogodzić z podstawowymi zasadami dotyczącymi ochrony państwa prawa, które stanowi fundament prawa Unii, ale które ponadto wpływałyby ujemnie na skuteczność oraz niezbędną spójność przewidzianego w traktatach systemu środków prawnych.

68. Wynika stąd zatem, że w takich okolicznościach Trybunał nie jest moim zdaniem zobowiązany do dokonywania wykładni postanowienia art. 275 akapit drugi TFUE w sposób bezwarunkowo dosłowny i sztywny. Moim zdaniem dozwolona jest holistyczna i spójna wykładnia traktatów, w ramach której – w razie potrzeby – należy zwracać szczególną uwagę na stosowanie art. 215 TFUE.

69. To prawda, że zarówno w art. 24 TUE, jak i w art. 275 TFUE mowa jest o kontroli legalności pewnych decyzji, jednak co się tyczy odesłania do warunków przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE³⁷, to należy rozumieć je w sposób ogólny, jako odnoszące się do rodzajów decyzji, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej przez sądy Unii, a nie do *konkretnej procedury* kontroli sądowej.

70. W każdym razie nawet jeżeli skarga o stwierdzenie nieważności i skarga dotycząca odpowiedzialności nie służą tym samym celom, tak że – co się tyczy tej drugiej z nich – „naruszenie normy prawnej” samo w sobie nie jest wystarczające do powstania odpowiedzialności, to pozostaje faktem, iż kontrola legalności decyzji powodującej powstanie podnoszonej szkody stanowi mimo to niezbędną czynność procesową przy ocenie istoty skargi dotyczącej odpowiedzialności³⁸. Brak zgodności z prawem sam w sobie nie wystarcza wprawdzie do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, jednak tak jak to jest w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności, w przypadku której określone uchybienia nie muszą pociągać za sobą nieważności decyzji³⁹.

71. W konsekwencji uważam, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie, która jest bezpośrednio powiązana z – wnoszoną na podstawie art. 263 TFUE i dotyczącą legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie rozdziału 2 tytułu V TUE – skargą o stwierdzenie nieważności lub która ma wobec tej skargi charakter akcesoryjny, a ponadto, że – zgodnie z tym tokiem rozumowania – owej właściwości nie wyłącza art. 275 akapit drugi TFUE.

72. Przeanalizuję teraz zasadność podniesionego przez stronę wnoszącą odwołanie zarzutu pierwszego.

³⁷ Brzmienie pkt 70 wyroku Rosneft może sugerować, że Trybunał zamierzał wyłączyć [z zakresu swojej właściwości] skargę, której celem nie jest taka kontrola legalności. Rzeczony punkt należy jednak analizować w szczególnym kontekście owej sprawy, która dotyczyła tego, czy Trybunał jest właściwy do orzekania na podstawie art. 267 TFUE; nie należy go natomiast postrzegać jako powszechnie obowiązującej zasady. Skoro Trybunał wskazał już jednak, że zarówno skarga o stwierdzenie nieważności, jak i odesłanie prejudycjalne w zakresie oceny ważności mają na celu taką kontrolę legalności, ów punkt należy raczej traktować jako służący jedynie podkreśleniu, iż zawarte w art. 275 TFUE odesłanie do art. 263 TFUE należy traktować jako obejmujące, w szczególności, każdą procedurę mającą na celu taką kontrolę legalności aktu, o którym mowa w art. 263 TFUE.

³⁸ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 120.

³⁹ Jest tak w przypadku ograniczonych kompetencji lub w sytuacji, gdy uchybienie nie może mieć wpływu na treść decyzji. Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 maja 2014 r., Bolloré/Komisja, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 84.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego

73. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w wyroku *Francovich*⁴⁰ – który ma zastosowanie przez analogię⁴¹ – powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE w odniesieniu do bezprawnego zachowania jej instytucji wymaga spełnienia trzech przesłanek. Pierwszą z nich jest istnienie wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, drugą – wystąpienie szkody, zaś trzecią – istnienie związku przyczynowego między naruszeniem obowiązku ciążącego na podmiocie dopuszczającym się takiego zachowania a szkodą poniesioną przez osoby poszkodowane⁴².

74. Co się tyczy owej pierwszej przesłanki, która jest rozpatrywana w ramach niniejszego odwołania, Trybunał orzekł już, że wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia osobom lub podmiotom jest wykazane, gdy obejmuje oczywiste i poważne naruszenie przez daną instytucję granic przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych. W tym względzie elementami, jakie należy wziąć pod uwagę są w szczególności złożoność sytuacji, które podlegają uregulowaniu, jasność i precyzja naruszonej normy, a także zakres uznania, jaki naruszona norma pozostawia instytucji Unii⁴³. Naruszenie można uznać za wykazane, gdy stwierdza się istnienie nieprawidłowości, których nie dopuściłby się w podobnych okolicznościach organ administracji działający ze zwykłą ostrożnością i starannością⁴⁴.

75. W poddawanym kontroli wyroku Sąd, kiedy oddalił skargę wniesioną przez stronę skarżącą, oparł się na linii orzecznictwa, zgodnie z którą naruszenie obowiązku uzasadniania nie wystarcza do powstania odpowiedzialności pozaumownej. Z uwagi na fakt, że strona skarżąca oparła się w swojej skardze wyłącznie na wyroku, w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji o umieszczeniu nazwy strony skarżącej w wykazach z powodu niewystarczającego uzasadnienia, Sąd stwierdził, iż nie spełniono pierwszej przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii⁴⁵.

76. W ramach zarzutu pierwszego strona wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd błędnie zastosował tę linię orzecznictwa, ponieważ ma ona zastosowanie wyłącznie do przepisów regulacyjnych, oraz że w niniejszej sprawie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności, które powinny były skłonić Sąd do odstąpienia od jej zastosowania.

77. Nie mogę się zgodzić z tym stanowiskiem. Ze względu zarówno na ogólny charakter użytych sformułowań, jak i „rację bytu”, ta linia orzecznictwa ma zastosowanie do każdej decyzji, czy to o charakterze administracyjnym, czy też regulacyjnym. Istotnie, jak w swoich uwagach na piśmie zauważyła Rada, o ile w pewnych wyrokach Trybunał powoływał tę linię orzecznictwa w odniesieniu do aktów regulacyjnych⁴⁶, to stosował ją także w kontekście indywidualnych decyzji o umieszczeniu danej osoby w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi⁴⁷. Choć strona wnosząca odwołanie w sposób dość mglisty wskazuje na występowanie okoliczności nadzwyczajnych, to jednak nie wydaje się, aby w niniejszej sprawie istniała jakakolwiek podstawa uprawniająca Sąd do odejścia od tej linii orzecznictwa.

78. Tę linię orzecznictwa można mimo to doprecyzować, tak aby wszystkie zainteresowane strony lub podmioty mogły zrozumieć, w jaki sposób jak mogą uzyskać odszkodowanie.

40 Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., *Francovich i in.*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 40.

41 Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., *Bergaderm i Goupil/Komisja*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 41.

42 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., *Bergaderm i Goupil/Komisja*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 42.

43 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 września 2019 r., *HTTS/Rada*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 42.

44 *Ibidem*, pkt 43.

45 Punkty 42, 43 zaskarżonego wyroku.

46 Wyroki: z dnia 15 września 1982 r., *Kind/EWG*, 106/81, EU:C:1982:291, pkt 14; z dnia 6 czerwca 1990 r., *AERPO i in./Komisja*, C-119/88, EU:C:1990:231, pkt 20.

47 Wyrok z dnia 10 września 2019 r., *HTTS/Rada*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 103.

79. Owe próby udzielenia wyjaśnień mają szczególne znaczenie, jeśli, po pierwsze, wziąć pod uwagę, że z prawa do skutecznej ochrony sądowej wynika, iż – nawet w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, w której instytucja wyrządziła szkodę przez przyjęcie indywidualnej decyzji pozbawionej odpowiedniego uzasadnienia – zainteresowana osoba powinna mieć możliwość uzyskania odpowiedniego odszkodowania za poniesioną szkodę⁴⁸. Jak podczas rozprawy zauważył pełnomocnik strony wnoszącej odwołanie, istnienie tego rodzaju środka prawnego ma dla niej o wiele większe znaczenie aniżeli kwestia tego, czy Trybunał jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z przyjęciem decyzji na podstawie art. 29 TUE, ponieważ – jak już wskazałem – konsekwentną praktyką Rady jest podejmowanie dwóch identycznych aktów, z których jeden opiera się na art. 29 TUE, a drugi – na art. 215 TFUE.

80. Po drugie, można zauważyć, że każde naruszenie obowiązku uzasadnienia samo w sobie stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom. Jak w sposób dorozumiany przyznano w art. 296 TFUE, prawo do uzasadnienia stanowi najpewniejszą ochronę przed arbitralnym podejmowaniem decyzji i jest podstawowym elementem społeczeństwa opartego na praworządności. Konkretniej rzecz ujmując, jako że uzasadnienie ma również umożliwić adresatowi danego aktu zaznajomienie się ze względami uzasadniającymi jego przyjęcie, a tym samym podjęcie decyzji o tym, czy zamierza go zaskarżyć, czy też nie⁴⁹, obowiązek uzasadnienia należy uważać za mający na celu przyznanie uprawnień jednostkom.

81. W tym szczególnym kontekście na uwagę zasługują jednak dwa odrębne aspekty prawa do uzasadnienia. Po pierwsze bowiem, o ile obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg formalny, który musi być przestrzegany we wszystkich przypadkach⁵⁰, kwestia zasadności podstaw faktycznie przedstawionego uzasadnienia, która odnosi się do materialnej zgodności z prawem danego środka, jest zagadnieniem o nieco odmiennym charakterze.

82. Po drugie, w dziedzinie WPZiB Rada może wprawdzie napotykać pewne trudności związane z dostępnością informacji, jednak ten fakt sam w sobie nie może usprawiedliwiać braku uzasadnienia. Trybunał orzekł bowiem, że „obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE zakłada we wszystkich okolicznościach [...] wskazanie w tym uzasadnieniu indywidualnych, szczególnych i konkretnych powodów, dla których właściwe organy uważają, że określona osoba powinna zostać objęta środkami ograniczającymi”⁵¹. W związku z powyższym każde naruszenie obowiązku uzasadnienia należy zasadniczo uważać za nieprawidłowość, której nie dopuściłby się organ administracji działający ze zwykłą ostrożnością i starannością.

83. Wprawdzie Trybunał nie miał jak dotąd okazji wyjaśnić, dlaczego naruszenie obowiązku uzasadnienia *samo w sobie* nie wystarcza do powstania odpowiedzialności pozaumownej, jednak mimo to wydaje mi się, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest oczywista. W sytuacji, gdy strona skarżąca domaga się naprawienia szkody będącej następstwem skutków prawnych wywołanych daną decyzją, taka szkoda nie może wynikać wyłącznie z braku uzasadnienia. Powodem jej powstania jest natomiast wyłącznie brak zasadnej podstawy dla przyjęcia takiej decyzji⁵².

48 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 80–83.

49 Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 50.

50 W języku francuskim używa się sformułowania „une formalité substantielle”.

51 Zobacz 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 116–118; z dnia 18 lutego 2016 r., Rada/Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, pkt 76.

52 Brak uzasadnienia może oczywiście powodować szkody związane ze stanem niepewności, w którym w wyniku wydania decyzji znalazł się jej adresat, jednak mają one charakter niemajątkowy. Jeżeli dana osoba utrzymuje, że poniosła szkodę będącą następstwem skutków prawnych wywołanych daną decyzją, taka szkoda ma z pewnością charakter majątkowy, jednak może ona wynikać jedynie z braku zasadnej podstawy dla przyjęcia owej decyzji.

84. Zważywszy, że uzasadnienie jest wymagane, aby zapewnić, by sądy miały możliwość należytej kontroli zgodności z prawem danej decyzji⁵³, to w razie braku uzasadnienia nie jest możliwe ustalenie, czy taka decyzja była zasadna oraz, w konsekwencji, czy spełniona jest przesłanka istnienia związku przyczynowego⁵⁴.

85. Nie oznacza to jednak, że w okolicznościach takich jak te w rozpatrywanej sprawie, w których instytucja, aby wykonać wyrok stwierdzający nieważność i zapewnić jego skuteczność, postanawia przyjąć nową decyzję wywierającą skutki jedynie na przyszłość, adresat owej decyzji nie ma żadnej możliwości uzyskania odszkodowania w związku z istotnym negatywnym wpływem wywieranym przez tę pierwszą decyzję⁵⁵.

86. Naruszenie obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w art. 296 TFUE, nie może więc *samo w sobie* skutkować powstaniem odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej. Adresat pozbawionej uzasadnienia decyzji może jednak pójść dalej i argumentować, że owa decyzja nie jest w istocie zasadna oraz że nie jest poparta żadnymi odpowiednimi informacjami bądź dowodami⁵⁶.

87. Prawdą jest, że w razie braku uzasadnienia od adresata decyzji nie można oczekiwać niczego więcej ponad stwierdzenie, iż podważa on również zasadność owej decyzji. Niemniej jednak strona skarżąca musi przynajmniej podnieść taki zarzut; ma on dotyczyć kwestii, którą można by określić mianem wewnętrznej zgodności zaskarżonych decyzji z prawem, w szczególności braku prawidłowych podstaw dowodowych. Trybunał jest bowiem związany żądaniami stron. Dlatego też w tym względzie nie jest wystarczające jedynie powołanie się przez stronę skarżącą na okoliczność, że zakwestionowała ona brak uzasadnienia.

88. W przypadku gdy adresat decyzji nie tylko zarzuca, że nie przedstawiono uzasadnienia, ale jednocześnie podnosi, iż brak jest takich zasadnych podstaw, dana instytucja, w tym przypadku Rada, musi wykazać, iż taka decyzja była w istocie zasadna⁵⁷. Jeżeli – na tym etapie – nie przedstawi ona żadnego wyjaśnienia odnośnie do powodów, które skłoniły ją do przyjęcia decyzji, to za spełnioną należy uznać przynajmniej pierwszą przesłankę odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej wynikającą z art. 340 akapit drugi TFUE.

53 Zobacz 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 100.

54 O ile w niektórych wyrokach ta linia orzecznictwa zdaje się być wiązana z pierwszą przesłanką, mianowicie z istnieniem naruszenia normy prawnej, to wydaje się, że w pierwszym wyroku, w którym Trybunał doszedł do takiego wniosku, odniósł go on do okoliczności, iż tego rodzaju niezgodność z prawem nie może prowadzić do powstania takiej szkody, co z kolei wiąże się raczej z kwestią braku związku przyczynowego. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 15 września 1982 r., Kind/EWG, 106/81, EU:C:1982:291, pkt 14, 34.

55 Zobacz 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 132. Adresat pozbawionej uzasadnienia decyzji nie może ponosić konsekwencji ani zaniedbania po stronie danej instytucji, ani dokonanego przez Sąd wyboru polegającego na stwierdzeniu nieważności decyzji bez badania, ze względów ekonomii procesowej, wszystkich zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą. Ponadto należy zauważyć, że w sytuacji, w której w wyroku stwierdza się nieważność decyzji z powodu naruszenia obowiązku uzasadnienia, strona skarżąca nie może się odwołać od tego wyroku z tej przyczyny, iż Sąd nieprawidłowo zakwalifikował stwierdzone uchybienie jako naruszenie obowiązku uzasadnienia.

56 Można uznać, że w razie stwierdzenia nieważności danej decyzji co do zasady przedwczesne jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności pozaumownej Unii, ponieważ to od instytucji, która przyjęła taką decyzję, zależy, w jaki sposób wykona ona wyrok stwierdzający nieważność. Dopiero po przyjęciu środków służących wykonaniu takiego wyroku można ustalić zakres szkody, której naprawienia się dochodzi, ponieważ przyjęcie niektórych spośród tych środków może prowadzić do usunięcia negatywnych skutków decyzji. Zobacz, tytułem przykładu, wyrok z dnia 14 grudnia 2018 r., FV/Rada, T-750/16, EU:T:2018:972, pkt 176, 177. W niniejszej sprawie jednak, ramach wykonania wyroku stwierdzającego nieważność, Rada nie przyjęła z mocą wsteczną nowej, należyście uzasadnionej decyzji, lecz postanowiła przyjąć decyzję wywołującą skutki jedynie na przyszłość i nie zrekompensowała przy tym niekorzyści doznanych przez stronę skarżącą w związku z wywołanymi w przeszłości skutkami środków, których nieważność stwierdzono. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 14 maja 1998 r., Rada/De Nil and Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, pkt 16. Strona skarżąca nie zarzuciła jednakw niniejszym przypadku, że Rada naruszyła ciężący na niej, na mocy art. 266 TFUE, obowiązek podjęcia środków zapewnających wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność decyzji.

57 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Rada/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, pkt 49.

89. Prawdą jest, że – co się tyczy skargi o stwierdzenie nieważności – uzasadnienie co do zasady musi być przedstawione wraz z przyjęciem decyzji, natomiast jedynie wyjątkowo może to mieć miejsce na etapie późniejszym, na wniosek zainteresowanej osoby. Należy jednak pamiętać, że skarga o odszkodowanie stanowi środek o charakterze autonomicznym, który nie ma na celu stwierdzenia nieważności danego środka, lecz raczej naprawienie szkody wyrządzonej przez instytucję⁵⁸.

90. W konsekwencji, o ile w ramach skargi o stwierdzenie nieważności Sąd musi stwierdzić nieważność decyzji, której do chwili wniesienia skargi brakowało uzasadnienia, to – w ramach skargi o naprawienie szkody – Rada może nadal przedstawić to uzasadnienie w odpowiedzi na skargę w celu wykazania, że decyzja była w istocie zasadna i że w związku z tym Unia Europejska nie powinna zostać pociągnięta do odpowiedzialności⁵⁹.

91. W niniejszej sprawie strona skarżąca opierała się wyłącznie, w odniesieniu do zgłoszonego przez nią roszczenia odszkodowawczego, na sformułowanym przez Sąd w wyroku stwierdzającym nieważność wniosku dotyczącym braku jakiegokolwiek uzasadnienia.

92. Prawdą jest, że w pkt 82 owego wyroku stwierdzającego nieważność Sąd orzekł, iż Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia i obowiązek wskazania stronie skarżącej, jako zainteresowanemu podmiotowi, dowodu potwierdzającego zarzucane jej okoliczności, co być może stworzyło wrażenie, że Sąd ustalił istnienie dwóch odrębnych uchybień.

93. Jak jednak prawidłowo wskazał Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku, to zawarte w wyroku stwierdzającym nieważność nawiązanie do naruszenia obowiązku poinformowania o dowodach potwierdzających zarzucane stronie skarżącej okoliczności uczyniono w związku z zarzutem, w ramach którego podniesiono nie oczywisty błąd w ocenie, lecz naruszenie obowiązku uzasadnienia⁶⁰. Dlatego też zdaniem Sądu nie stanowiło to odrębnej przesłanki przemawiającej za uchyleniem zaskarżonego wyroku, lecz raczej potwierdzało wniosek, że powody, dla których przyjęto zaskarżone decyzje, nie były należycie uzasadnione, skoro Rada nie była w stanie nawet poinformować strony skarżącej, jako podmiotu zainteresowanego, o dowodach potwierdzających zarzucane jej okolicznościach. Nie oznacza to jednak, że Sąd ustalił, iż Rada nie zgromadziła żadnych dowodów uzasadniających przyjęcie środków ograniczających, czy też, że na poparcie umieszczenia strony wnoszącej odwołanie w wykazie podmiotów objętych środkami ograniczającymi nie można było przywołać odpowiednich i zasadnych powodów.

94. Z powyższego wynika, że – wbrew temu, co utrzymuje strona wnosząca odwołanie w ramach zarzutu czwartego – Sąd nie zinterpretował błędnie pierwotnego wyroku stwierdzającego nieważność, który stanowił jedyną podstawę skierowanej przez stronę skarżącą w pierwszej instancji skargi o naprawienie szkody, kiedy orzekł, iż – w owym wyroku – Sąd ustalił jedynie istnienie naruszenia obowiązku uzasadnienia, co należy odróżnić od stwierdzenia, że takich zasadnych powodów w ogóle nie dałoby się przywołać.

95. Prawdą jest również, że w pkt 24, 31 i 33 skierowanej w pierwszej instancji skargi o naprawienie szkody strona skarżąca wskazała, iż jej zdaniem Rada – z jednej strony – naruszyła przepisy regulacyjne zawarte w aktach, na których miała się opierać, przez zastosowanie ich bez jakiegokolwiek uzasadnienia, oraz – z drugiej strony – naruszyła prawa do obrony i naruszyła prawo, kiedy nie dowiodła zasadności przyjętych środków. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art 76 lit. d)

58 Zobacz wyrok z dnia 2 grudnia 1971 r., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rada, 5/71, EU:C:1971:116, pkt 3. Wniosku tego nie podważa rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w pkt 46 wyroku z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694) dotyczące możliwości powoływania się przez Radę na okoliczności faktyczne zaistniałe po przyjęciu decyzji w celu uzasadnienia owej decyzji z mocą wsteczną, a nie tego, czy – w ramach skargi z tytułu odpowiedzialności – Rada może nadal przedstawiać powody przemawiające za przyjęciem decyzji.

59 Na marginesie można oczywiście dodać, że w takich okolicznościach należy wziąć pod uwagę, w odniesieniu do wszelkich ewentualnych rozstrzygnięć w przedmiocie kosztów, iż owo uzasadnienie zostało przedstawione na późniejszym etapie. Stronie skarżącej należy również zezwolić na zmodyfikowanie przytoczonych argumentów w świetle przedstawionych w ten sposób wyjaśnień.

60 Zobacz pkt 70 wyroku stwierdzającego nieważność.

regulaminu postępowania przed Sądem w skardze należy wyraźnie wskazać zarzuty podnoszone przez stronę skarżącą. Elementy te winny być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwiły stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi, jeśli zajdzie taka potrzeba bez dodatkowych informacji⁶¹.

96. W niniejszej sprawie strona skarżąca wskazała te okoliczności w podrozdziale swojej skargi, w którego tytule⁶² i punkcie pierwszym stwierdzono, że jej celem nie jest zidentyfikowanie zachowania zarzucanego Radzie, lecz raczej wykazanie, iż niezgodne z prawem zachowanie zidentyfikowane w poprzedniej części spełnia wypracowane w orzecznictwie Trybunału przesłanki powstania odpowiedzialności Unii Europejskiej. W owej poprzedniej części skargi skierowanej w pierwszej instancji strona skarżąca ograniczyła się jednak – przy identyfikowaniu kwestionowanego bezprawnego zachowania – do kwestii braku uzasadnienia w pierwotnym wyroku stwierdzającym nieważność.

97. W świetle dokonanego przez stronę skarżącą wyboru polegającego na nieprzytaczaniu tych potencjalnie szerszych argumentów w odnośnej części jej skargi nie można krytykować Sądu za to, że nie wywiódł z treści owego drugiego podrozdziału, iż strona skarżąca zamierzała również się powoływać na niezgodność aktów z prawem. Jak wskazał Sąd w pkt 52–58 zaskarżonego wyroku, strona skarżąca dopiero w toku postępowania wyjaśniła, że zamierza się powoływać na brak wewnętrznej zgodności zaskarżonych decyzji z prawem.

98. To właśnie ta okoliczność odróżnia moim zdaniem niniejszą sprawę od sprawy, w której wydano wyrok z dnia 25 listopada 2014 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (T-384/11, EU:T:2014:986), na który strona wnosząca odwołanie powołuje się w odwołaniu. Mimo że okoliczności faktyczne tych dwóch spraw są dość podobne, z pkt 26 owego wyroku, który został utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym przez Trybunał, jasno wynika, iż strona skarżąca w sposób wyraźny powoływała się, na poparcie swojego roszczenia odszkodowawczego, na błąd w ocenie, a nie (jak w niniejszej sprawie) *jedynie* na brak uzasadnienia⁶³.

99. W konsekwencji, o ile różnice między niniejszą sprawą, a sprawą, w której wydano wyrok *Safa Nicu Sepahan*, mogą się wydawać niewielkie, to oddalenie w niniejszej sprawie przez Sąd zgłoszonego przez stronę skarżącą roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie należy uznać, z uwagi na sposób jego sformułowania przez stronę skarżącą, za całkowicie uzasadnione w świetle tych okoliczności.

100. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił zarzut pierwszy.

VI. Wnioski

101. Główny wniosek wypływający z powyższych rozważań jest następujący:

Trybunał jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie, która jest bezpośrednio powiązana z – wnoszoną na podstawie art. 263 TFUE i dotyczącą legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę Unii Europejskiej podstawie rozdziału 2 tytułu V TUE – skargą o stwierdzenie nieważności lub która ma wobec tej skargi charakter akcesoryjny, a ponadto, w świetle powyższej wykładni, owej właściwości nie wyłącza art. 275 akapit drugi TFUE.

61 Zobacz na przykład postanowienie z dnia 21 stycznia 2016 r., *Internationaler Hilfsfonds/Komisja*, C-103/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:51, pkt 33.

62 Rzeczony podrozdział nosi tytuł: „B. Ta bezprawność powoduje powstanie odpowiedzialności Unii”.

63 Jak już bowiem wcześniej wspomniałem, naruszenie obowiązku uzasadnienia i uchybienie obowiązkowi zebrania informacji lub dowodów na poparcie wprowadzenia środków ograniczających to dwie zupełnie różne rzeczy. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., *Rada/Hamas*, C-79/15 P, EU:C:2017:584, pkt 48; z dnia 26 lipca 2017 r., *Rada/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, pkt 70, w którym dla odróżnienia od siebie tych obowiązków posłużono się słowami „po pierwsze” i „po drugie”. Owo pierwsze naruszenie dotyczy zewnętrznej zgodności z prawem, natomiast to drugie uchybienie pozostaje w związku z wewnętrzną zgodnością z prawem danej decyzji.

Należy oddalić zarzut pierwszy.