



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 października 2020 r.*

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) – Artykuł 29 TUE – Artykuł 215 TFUE – Środki ograniczające podjęte wobec Islamskiej Republiki Iranu – Szkoda i krzywda, jakie miały zostać poniesione przez stronę wnoszącą odwołanie wskutek umieszczenia lub pozostawienia jej nazwy w wykazie osób i podmiotów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Właściwość Trybunału do orzekania w przedmiocie żądania naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach wydanych w ramach WPZiB – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Niewystarczające uzasadnienie aktów ustanawiających środki ograniczające

W sprawie C-134/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 18 lutego 2019 r.,

Bank Refah Kargaran, z siedzibą w Teheranie (Iran), który reprezentowali adwokaci J.-M. Thouvenin i I. Boubaker,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania są:

Rada Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bishop i V. Piessevaux, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo R. Tricot, C. Zadra i A. Tizzano, a następnie L. Gussetti, A. Bouquet, R. Tricot i J. Roberti di Sarsina, w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan (sprawozdawca) i S. Rodin, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, F. Biltgen, K. Jürimäe, A. Kumin, N. Jääskinen i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 marca 2020 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Bank Refah Kargaran wnosi o częściowe uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 grudnia 2018 r., Bank Refah Kargaran/Rada (T-552/15, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:897), w którym Sąd oddalił oparte na art. 268 TFUE żądanie uzyskania odszkodowania za szkodę, jaką miał ponieść ten bank w związku z przyjęciem wobec niego środków ograniczających.

Okoliczności powstania sporu

- 2 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–13 zaskarżonego wyroku w następujący sposób:

„1 Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających wprowadzonych w celu wywarcia nacisku na Islamską Republikę Iranu, aby doprowadzić do zakończenia przez nią działań groźących rozprzestrzenianiem broni jądrowej oraz działań związanych z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej.

2 Strona skarżąca, Bank Refah Kargaran, jest bankiem irańskim.

3 W dniu 26 lipca 2010 r. nazwa strony skarżącej została umieszczona w wykazie podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej, który znajduje się w załączniku II do decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. 2010, L 195, s. 39). Umieszczenie nazwy strony skarżącej zostało umotywowane faktem, że po przyjęciu środków ograniczających wobec Banku Melli Iran przejęła ona bieżące operacje tego ostatniego.

4 W konsekwencji nazwa strony skarżącej została z tego samego względu umieszczona w wykazie zawartym w załączniku V do rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2007, L 103, s. 1) na podstawie rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007 (Dz.U. 2010, L 195, s. 25). Po uchyleniu rozporządzenia nr 423/2007 rozporządzeniem Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2010, L 281, s. 1) nazwa strony skarżącej została umieszczona w wykazie zawartym w załączniku VIII do tego ostatniego rozporządzenia.

5 Decyzją 2010/644/WPZiB z dnia 25 października 2010 r. zmieniającą decyzję 2010/413 (Dz.U. 2010, L 281, s. 81) Rada Unii Europejskiej utrzymała nazwę strony skarżącej w wykazie zawartym w załączniku II do decyzji 2010/413. Decyzja Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. zmieniająca decyzję 2010/413 (Dz.U. 2011, L 319, s. 71) nie zmieniła tego wykazu w odniesieniu do strony skarżącej.

6 Umieszczenie nazwy strony skarżącej w wykazie zawartym w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010 zostało utrzymane w mocy rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącym wykonania rozporządzenia nr 961/2010 (Dz.U. 2011, L 319, s. 11). 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). Nazwa strony skarżącej została umieszczona w wykazie zawartym w załączniku IX do tego ostatecznego rozporządzenia. Powody podane w odniesieniu do strony skarżącej nie uległy zmianie.

- 7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 stycznia 2011 r. strona skarżąca wniosła skargę, zarejestrowaną pod sygnaturą T-24/11, mającą na celu, między innymi, stwierdzenie nieważności decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010 w zakresie, w jakim akty te dotyczyły strony skarżącej. Strona skarżąca dostosowała następnie swoje żądania w taki sposób, aby obejmowały one stwierdzenie nieważności decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim akty te dotyczyły strony skarżącej.
- 8 W pkt [83] wyroku z dnia 6 września 2013 r., Bank Refah Kargarán/Rada (T-24/11, zwanego dalej »wyrokiem stwierdzającym nieważność«, EU:T:2013:403) Sąd uwzględnił zarzut drugi podniesiony przez stronę skarżącą w zakresie, w jakim dotyczył on naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 9 W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność umieszczenia nazwy strony skarżącej w wykazach zawartych w załączniku II do decyzji 2010/413, zmienionej decyzją 2010/644 i następnie decyzją 2011/783, w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym nr 1245/2011 oraz w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012.
- 10 W wyroku stwierdzającym nieważność Sąd orzekł również, że skutki wobec strony skarżącej załącznika II do decyzji 2010/413, zmienionej decyzją 2010/644, a następnie decyzją 2011/783, pozostają w mocy do czasu, gdy skutecznie stanie się stwierdzenie nieważności załącznika IX do rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim dotyczy on strony skarżącej.
- 11 W następstwie wyroku stwierdzającego nieważność decyzją Rady 2013/661/WPZiB z dnia 15 listopada 2013 r., zmieniającą decyzję 2010/413/WPZiB (Dz.U. 2013, L 306, s. 18), nazwa strony skarżącej została ponownie umieszczona w wykazie zawartym w załączniku II do decyzji 2010/413.
- 12 W konsekwencji rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1154/2013 z dnia 15 listopada 2013 r. dotyczącym wykonania rozporządzenia nr 267/2012 (Dz.U. 2013, L 306, s. 3) nazwa strony skarżącej została ponownie umieszczona w wykazie zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012. W odniesieniu do strony skarżącej przyjęto następujące uzasadnienie:

»Podmiot udzielający wsparcia rządowi Iranu. 94% jego udziałów należy do Iranian Social Security Organisation [jest to irańska organizacja zabezpieczenia społecznego], która z kolei jest kontrolowana przez rząd Iranu; świadczy usługi bankowe na rzecz rządowych ministerstw«.
- 13 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 dotyczyły strony skarżącej. Wyrokiem z dnia 30 listopada 2016 r., Bank Refah Kargarán/Rada (T-65/14, niepublikowanym, EU:T:2016:692), Sąd oddalił skargę. Od tego wyroku nie wniesiono odwołania”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 3 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2015 r. strona skarżąca wniosła skargę mającą na celu zobowiązanie Unii do naprawienia szkód i krzywd wynikających z przyjęcia i utrzymania w mocy dotyczących jej środków ograniczających, których nieważność orzeczono wyrokiem stwierdzającym nieważność, poprzez wypłacenie na jej rzecz kwoty 68 651 318 EUR, wraz z odsetkami ustawowymi tytułem odszkodowania za szkodę majątkową oraz kwoty 52 547 415 EUR

wraz z odsetkami ustawowymi tytułem zadośćuczynienia za krzywdę, a także, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie przez Sąd, że całość lub część kwot żądanych z tytułu zadośćuczynienia za krzywdę należy uznać za odnoszące się do szkody majątkowej.

- 4 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę w całości i obciążył stronę skarżącą kosztami postępowania.
- 5 W pierwszej kolejności, w pkt 25–32 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał z urzędu swoją właściwość do orzekania w przedmiocie skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w świetle decyzji 2010/413, 2010/644 i 2011/783, wydanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).
- 6 W tym względzie w pkt 27 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że strona skarżąca nie dokonała rozróżnienia między, z jednej strony, odpowiedzialnością Unii wynikającą z przyjęcia decyzji 2010/413, 2010/644 i 2011/783 w ramach WPZiB, a, z drugiej strony, odpowiedzialnością wynikającą z przyjęcia rozporządzeń nr 961/2010 i nr 267/2012 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011.
- 7 W pkt 30 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE wynika, że sąd Unii nie jest co do zasady właściwy do orzekania w przedmiocie postanowień prawa pierwotnego dotyczących WPZiB i aktów prawnych przyjętych na ich podstawie oraz że jedynie wyjątkowo, zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE, sąd Unii jest właściwy w dziedzinie WPZiB. Sąd dodał, że właściwość ta obejmuje z jednej strony kontrolę przestrzegania art. 40 TUE, a z drugiej strony skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez jednostki, na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE, na środki ograniczające przyjęte przez Radę w ramach WPZiB, natomiast art. 275 akapit drugi TFUE nie przyznaje sądowi Unii żadnej właściwości do rozpoznawania skarg o odszkodowanie i zadośćuczynienie. Sąd wywiódł z tego, że skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie zmierzająca do naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione na skutek przyjęcia aktu w dziedzinie WPZiB, nie wchodzi w zakres jego właściwości.
- 8 W pkt 31 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że jest natomiast właściwy do rozpoznania żądania naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione przez osobę lub podmiot w wyniku przyjętych wobec tej osoby lub podmiotu środków ograniczających, zgodnie z art. 215 TFUE.
- 9 W pkt 32 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że nie jest właściwy do rozpoznania zgłoszonego przez stronę skarżącą żądania w zakresie, w jakim żądanie to dotyczyło naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach 2010/413, 2010/644 i 2011/783 oraz że jest właściwy do orzekania w przedmiocie skargi jedynie w zakresie, w jakim skarga ta prowadziła do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii na podstawie rozporządzeń nr 961/2010 i nr 267/2012 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011.
- 10 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o badanie zasadności skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w zakresie dotyczącym rozporządzeń wymienionych w poprzednim punkcie, Sąd zweryfikował, czy została spełniona przesłanka związana z niezgodnością z prawem zarzucanego Radzie zachowania.
- 11 Po pierwsze, w pkt 41 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że w wyroku stwierdzającym nieważność orzekł on nieważność umieszczenia nazwy strony skarżącej w wykazach zawartych w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym nr 1245/2011, oraz w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012, na podstawie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, stwierdziwszy, że powód tego umieszczenia nie był wystarczająco precyzyjny.
- 12 W tym względzie Sąd orzekł w pkt 43 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie obowiązku uzasadnienia, ustanowionego w art. 296 TFUE, nie może samo w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii.

- 13 Sąd dodał w pkt 45 zaskarżonego wyroku, że w wyroku stwierdzającym nieważność orzekł on nieważność dotyczących strony skarżącej środków ograniczających, ze względu na naruszenie obowiązku uzasadnienia, lecz nie wypowiedział się co do ich istoty. Sąd uściślił, że niezgodność z prawem stwierdzona w wyroku z dnia 25 listopada 2014 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (T-384/11, EU:T:2014:986), które to stwierdzenie zostało utrzymane w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 30 maja 2017 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (C-45/15 P, EU:C:2017:402), miała zatem inny charakter, a ponieważ Sąd nie wypowiedział się w tym ostatnim wyroku w kwestii naruszenia obowiązku uzasadnienia przez Radę, strona skarżąca nie mogła się na niego powołać w celu wykazania w tym wypadku wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii.
- 14 Po drugie, w pkt 49 zaskarżonego wyroku Sąd zaznaczył, że strona skarżąca powołała się na pkt 82 wyroku stwierdzającego nieważność, w którym Sąd potwierdził, że Rada naruszyła obowiązek poinformowania jej, jako zainteresowanego podmiotu, o obciążających ją dowodach dotyczących powodu wprowadzenia wobec niej środków w postaci zamrożenia środków finansowych. Sąd uznał jednak, że stwierdzenie to należy odczytywać w świetle argumentu strony skarżącej, o którym mowa w pkt 68 tegoż wyroku stwierdzającego nieważność, zgodnie z którym brak dotyczący niewystarczającego charakteru uzasadnienia nie został usunięty w przekazanych później przez Radę dokumentach. Sąd dodał w pkt 50 zaskarżonego wyroku, że twierdzenie to nie pozwala samo w sobie na uznanie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia prawa do obrony.
- 15 Ponadto Sąd podkreślił w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że skoro strona skarżąca wniosła skargę na dotyczące jej środki ograniczające, a Sąd orzekł nieważność tych środków w wyroku stwierdzającym nieważność, nie może ona w niniejszej sprawie powoływać się na istnienie wystarczająco istotnego naruszenia jej prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 16 Po trzecie, w pkt 52–58 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał wysunięty przez stronę skarżącą w jej replice argument, zgodnie z którym Rada, umieszczając niezgodnie z prawem jej nazwę w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi, nie zastosowała kryterium, które, jak twierdzi, zastosowała, a mianowicie kryterium dotyczącego podmiotów, które pomagały wskazanym osobom lub podmiotom w obejściu przepisów przewidzianych w niektórych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych lub w decyzji 2010/413 lub w ich naruszeniu, ponieważ powód podany dla umieszczenia jej nazwy w tych wykazach, a mianowicie, że przejęła ona operacje Banku Melli Iran, nie spełnia tego kryterium.
- 17 W tym względzie Sąd orzekł w pkt 55 zaskarżonego wyroku, że podniesione w skardze zarzut i argumenty, które miały na celu stwierdzenie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom mogącego prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii, opierały się wyłącznie na przypadkach niezgodności z prawem stwierdzonych jej zdaniem przez Sąd w wyroku stwierdzającym nieważność oraz na tym, że spośród tych przypadków niezgodności z prawem strona skarżąca nie podniosła na etapie skargi zarzucanej niezgodności z prawem wynikającej z braku zgodności powodu umieszczenia jej nazwy w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi z kryterium zastosowanym przez Radę.
- 18 Sąd dodał ponadto w pkt 56 i 57 zaskarżonego wyroku, że argument przedstawiony przez stronę skarżącą w jej replice różnił się od argumentu zawartego w skardze, ponieważ nie został oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, lecz na podważeniu zasadności powodów umieszczenia jej nazwy w wykazie i że argumentu przedstawionego przez stronę skarżącą w jej replice nie można zatem uznać za rozszerzenie zarzutu podniesionego w skardze. Sąd wywiódł z tego w pkt 58 zaskarżonego wyroku, że skoro strona skarżąca podniosła ten argument dopiero na etapie repliki i skoro nie odnosi się on do żadnego zarzutu ani argumentu podniesionego w skardze, należy go zakwalifikować jako nowy zarzut, a zatem odrzucić jako niedopuszczalny.

- 19 Po czwarte, w pkt 59 i 60 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że w sprawie nie została spełniona przesłanka powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii dotycząca bezprawności zarzucanego Radzie zachowania i że w związku z tym skarga powinna zostać oddalona, bez konieczności badania innych przesłanek powstania takiej odpowiedzialności.

Żądania stron przed Trybunałem

- 20 W swoim odwołaniu strona wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:
- częściowe uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - tytułem żądania głównego – zobowiązanie Unii do naprawienia szkód i krzywd wynikających z przyjęcia i utrzymania wobec niej dotyczących jej środków ograniczających, których nieważność orzeczono wyrokiem stwierdzającym nieważność, poprzez wypłacenie na jej rzecz kwoty 68 651 318 EUR tytułem naprawienia szkody majątkowej oraz kwoty 52 547 415 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę;
 - tytułem żądania ewentualnego – przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz
 - w obu wypadkach – obciążenie Rady kosztami postępowania w obu instancjach.
- 21 Rada wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami całego postępowania.
- 22 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

W przedmiocie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- 23 Na wstępie należy zauważyć, że w pkt 32 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził z urzędu, że nie jest właściwy do rozpoznania żądania strony wnoszącej odwołanie dotyczącego naprawienia szkody i krzywdy w zakresie, w jakim żądanie to miało na celu naprawienie szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach wydanych w ramach WPZiB, opartych na art. 29 TUE (zwanym dalej „decyzjami WPZiB”).
- 24 Wnosząc w odwołaniu o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, w tym części tego wyroku, w której oddalono żądanie naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach WPZiB, strona wnosząca odwołanie nie kwestionuje tego stwierdzenia jako takiego.
- 25 Skoro jednak kwestia właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozpoznania sporu wchodzi w zakres bezwzględnych przeszkód procesowych, to może ona zostać zbadana przez Trybunał na każdym etapie postępowania, także z urzędu (wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 26 Należy przypomnieć w tym względzie, że na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest w zasadzie właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie (wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 69; z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 60).
- 27 Jednakże traktaty wyraźnie ustanawiają dwa wyjątki od tej zasady. Z jednej strony bowiem zarówno art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, jak i art. 275 akapit drugi TFUE przewidują, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w zakresie kontroli przestrzegania art. 40 TUE. Z drugiej strony art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE przyznaje temu Trybunałowi właściwość w zakresie kontroli zgodności z prawem niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE. Z kolei w myśl tego ostatniego postanowienia Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli zgodności z prawem decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie postanowień dotyczących WPZiB (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 60).
- 28 W niniejszym wypadku w wyroku stwierdzającym nieważność Sąd stwierdził, z powodu niewystarczającego uzasadnienia i w zakresie, w jakim odnosiły się one do strony wnoszącej odwołanie, nieważność decyzji WPZiB, jak również rozporządzeń wydanych na podstawie art. 215 TFUE dotyczących środków ograniczających, które to rozporządzenia wprawdzie nie wchodziły w zakres WPZiB, ale wykonywały wspomniane decyzje. W swojej skardze o odszkodowanie i zadośćuczynienie, wniesionej w następstwie wydania wyroku stwierdzającego nieważność, strona wnosząca odwołanie nie dokonała rozróżnienia między, z jednej strony, odpowiedzialnością Unii wynikającą z tych decyzji WPZiB, a, z drugiej strony, odpowiedzialnością wynikającą z tych rozporządzeń.
- 29 Tymczasem bezsporne jest, jak zresztą słusznie orzekł w istocie Sąd w pkt 31 zaskarżonego wyroku, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do rozpoznania żądania naprawienia szkody i krzywdy, jakie miała ponieść strona wnosząca odwołanie z powodu środków ograniczających przewidzianych wobec niej w tych rozporządzeniach.
- 30 I tak Trybunał zastosował już przesłanki dotyczące powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii w następstwie stwierdzenia nieważności rozporządzeń opartych na art. 215 TFUE, w szczególności w wyroku z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402).
- 31 Co więcej, prawdą jest, że art. 275 TFUE nie wymienia wyraźnie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przedmiocie szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach WPZiB.
- 32 Jednakże, z jednej strony, art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE wprowadzają odstępstwo od zasady właściwości ogólnej, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. W konsekwencji wspomniane art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE należy interpretować ściśle (wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70; z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40).
- 33 Następnie skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie stanowi autonomiczny środek zaskarżenia, któremu w ramach systemu środków zaskarżenia przypada szczególna funkcja, zaś wniesienie skargi jest poddane wymogom podyktowanym jej szczególnym celem (wyroki: z dnia 28 kwietnia 1971 r., Lütticke/Komisja, 4/69, EU:C:1971:40, pkt 6; z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 40).

- 34 Z drugiej strony, skargę o odszkodowanie i zadośćuczynienie należy oceniać w świetle całego ustanowionego w traktatach systemu ochrony sądowej jednostek (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 grudnia 1979 r., *Amylum i Tunnel Refineries/Rada i Komisja*, 116/77 i 124/77, EU:C:1979:273, pkt 14; z dnia 12 kwietnia 1984 r., *Unifrex/Komisja i Rada*, 281/82, EU:C:1984:165, pkt 11), ponieważ skarga ta przyczynia się do skuteczności tej ochrony (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2006 r., *Reynolds Tobacco i in./Komisja*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 82, 83).
- 35 W tym względzie zarówno z art. 2 TUE, ujętego w postanowieniach wspólnych traktatu UE, jak i z art. 21 TUE, odnoszącego się do działań zewnętrznych Unii, do którego odsyła art. 23 TUE, dotyczący WPZiB, wynika, że Unia opiera się w szczególności na wartości, jaką jest państwo prawne (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Poza tym art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, wymaga w akapicie pierwszym, aby każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawnego (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 29 i 30 niniejszego wyroku, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w przedmiocie skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w zakresie, w jakim dotyczy ona środków ograniczających przewidzianych w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 215 TFUE.
- 38 Artykuł ten, który stanowi pomost między celami traktatu UE w dziedzinie WPZiB a działaniami Unii obejmującymi sankcje gospodarcze objęte zakresem stosowania traktatu FUE, uprawnia Radę do przyjmowania, większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela i Komisji, rozporządzeń wykonujących środki ograniczające, w przypadku gdy środki takie objęte są zakresem stosowania traktatu FUE, a także w szczególności w celu zagwarantowania ich jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 89).
- 39 W tych okolicznościach i jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 67 i 68 opinii, niezbędna spójność systemu ochrony sądowej przewidzianego w prawie Unii wymaga, aby w celu uniknięcia luki w ochronie sądowej osób fizycznych lub prawnych, objętych środkami ograniczającymi, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej był również właściwy do orzekania w przedmiocie szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach WPZiB.
- 40 Wreszcie nie można przychylić się do stanowiska Rady, w sytuacji gdy twierdzi ona, że skoro rozporządzenia oparte na art. 215 TFUE stanowią zasadniczo powtórzenie decyzji, których podstawą prawną jest art. 29 TUE, to właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przedmiocie szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 TFUE zapewniłaby objętym tymi środkami osobom fizycznym lub prawnym pełną ochronę sądową.
- 41 Jak bowiem przyznała sama Rada, decyzje WPZiB i rozporządzenia oparte na art. 215 TFUE, które je wykonują, mogą nie być identyczne pod względem merytorycznym. W szczególności, co się tyczy osób fizycznych, ograniczenia wjazdu na terytorium państw członkowskich mogą być zawarte w decyzjach WPZiB, bez konieczności ich powielania w rozporządzeniach opartych na art. 215 TFUE.

- 42 Ponadto publicznemu wskazaniu osób objętych środkami ograniczającymi towarzyszy potępienie i nieufność (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 70 oraz przytoczone tam orzecznictwo), co do których nie można wykluczyć, iż stanowią przyczynę szkody i krzywdy i uzasadniają wniesienie skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie celem domagania się ich naprawienia.
- 43 W związku z tym zasada skutecznej ochrony sądowej osób lub podmiotów, do których skierowane są środki ograniczające, wymaga, w celu zapewnienia pełnej ochrony, aby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej mógł orzekać w przedmiocie skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie wniesionej przez takie osoby lub podmioty mającej na celu uzyskanie odszkodowania za szkody i krzywdy spowodowane przez środki ograniczające przewidziane w decyzjach WPZiB.
- 44 W konsekwencji należy stwierdzić, że Sąd, a w przypadku odwołania – Trybunał, są właściwe do orzekania w przedmiocie skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w zakresie, w jakim skarga ta zmierza do uzyskania odszkodowania za szkodę i krzywdę, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych i przewidzianych w decyzjach WPZiB.
- 45 Stwierdzenia tego nie podważa argument Rady oparty na wyrokach z dnia 27 lutego 2007 r., Gestoras Pro Amnistía i in./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 46), oraz z dnia 27 lutego 2007 r., Segi i in./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 46). Z wyroków tych wynika jej zdaniem, że na mocy obowiązujących wówczas traktatów art. 35 UE nie przyznawał Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej żadnej właściwości do rozpoznawania jakiejkolwiek skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie w odniesieniu do tytułu VI traktatu UE w jego w brzmieniu sprzed traktatu z Lizbony, zatytułowanego „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”.
- 46 Rada powołuje się na wyrok z dnia 27 lutego 2007 r., Segi i in./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 50, 56), utrzymując, że należy przyjąć taką samą wykładnię w odniesieniu do WPZiB, która była przedmiotem tytułu V traktatu UE w jego brzmieniu sprzed traktatu z Lizbony, ponieważ jedynie sądy państw członkowskich są właściwe w zakresie skarg o odszkodowanie i zadośćuczynienie wniesionych w tej dziedzinie.
- 47 W tym względzie należy zauważyć, że struktura traktatów uległa zmianie w stosunku do struktury istniejącej w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w sprawach, które doprowadziły do wydania wyroków, o których mowa w pkt 45 niniejszego wyroku. Od tego czasu traktat z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., nadając Unii jednolitą osobowość prawną, zapisaną w art. 47 TUE, położył kres wcześniej dokonanemu rozdzieleniu między Wspólnotą Europejską a Unią Europejską. Oznacza to w szczególności włączenie postanowień dotyczących WPZiB do ogólnych ram prawa Unii, chociaż polityka ta podlega jednak, jak wynika z art. 24 TUE, szczególnym zasadom i procedurom (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 91).
- 48 Z tej nowej struktury wynika, że, do celów oceny aktualnego zakresu kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, pozbawione są wszelkiego znaczenia postanowienia traktatu UE dotyczące kompetencji tej instytucji, mające zastosowanie przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, a także, co za tym idzie, powołane przez Radę wyroki.
- 49 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 30 zaskarżonego wyroku, że skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie zmierzająca do naprawienia szkody i krzywdy, jakie miała ponieść osoba fizyczna lub prawna z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach WPZiB, nie wchodzi w zakres jego właściwości.

- 50 Trzeba jednak przypomnieć, że jeśli uzasadnienie orzeczenia Sądu obarczone jest naruszeniem prawa Unii, ale jego sentencję należy uznać za zasadną w świetle innych względów prawnych, to naruszenie takie nie może skutkować uchyleniem tego orzeczenia, przy czym w takiej sytuacji uzasadnienie to należy zastąpić innym (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Rada/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, pkt 75).
- 51 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że w wyroku stwierdzającym nieważność stwierdzono nieważność decyzji WPZiB oraz rozporządzeń wydanych na podstawie art. 215 TFUE z tych samych powodów: że strona wnosząca odwołanie w swojej skardze o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie dokonała rozróżnienia w odniesieniu do odpowiedzialności pozaumownej wynikającej z tych decyzji i z tych rozporządzeń oraz że w zaskarżonym wyroku Sąd oddalił w całości tę ostatnią skargę.
- 52 W tych okolicznościach należy uznać, że naruszenie prawa stwierdzone w pkt 49 niniejszego wyroku pozostałoby bez wpływu na sentencję zaskarżonego wyroku, w sytuacji gdy żaden z zarzutów odwołania nie doprowadziłby do podważenia dokonanej przez Sąd oceny zasadności skargi o odszkodowanie.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 53 Zarzut pierwszy odwołania dotyczy tego, że niewystarczający charakter uzasadnienia aktów, których nieważność orzeczono wyrokiem stwierdzającym nieważność, stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom.
- 54 Strona wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 43 zaskarżonego wyroku, że naruszenie obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w art. 296 TFUE, nie mogło samo w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii.
- 55 Orzecznictwo, na którym oparł się Sąd, nie ma bowiem znaczenia w zakresie, w jakim dotyczy ono aktów o charakterze regulacyjnym, a nie środków ograniczających o charakterze indywidualnym, które, jak w niniejszej sprawie, mają istotny wpływ na prawa i wolności objętych tymi środkami osób.
- 56 Co więcej, obowiązek uzasadnienia jest zasadniczym elementem należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Podobnie Trybunał orzekł, w szczególności w wyroku z dnia 8 lutego 2007 r., Groupe Danone/Komisja (C-3/06 P, EU:C:2007:88, pkt 68), że zasada poszanowania prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej ma fundamentalne znaczenie w każdym postępowaniu mogącym doprowadzić do nałożenia sankcji indywidualnych, których skutki są szkodliwe. Obowiązek taki miałby jeszcze większe znaczenie w odniesieniu do decyzji, które, jak ma to miejsce w wypadku środków ograniczających o charakterze indywidualnym, wyrządzają ze względu na swój przedmiot szkodę.
- 57 Wreszcie, w ramach żądania ewentualnego, strona wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że orzekł, iż jego urząd nie wymagał od niego przeprowadzenia oceny in concreto wagi zarzucanego naruszenia w celu dokonania oceny, czy stanowi ono wystarczająco istotne naruszenie normy prawa Unii mającej na celu przyznanie praw jednostkom.
- 58 Rada i Komisja kwestionują te argumenty.

Ocena Trybunału

- 59 W pkt 43 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie obowiązku uzasadnienia nie może samo w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii.

- 60 Strona wnosząca odwołanie utrzymuje, że orzecznictwo to ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do aktu regulacyjnego, który wykazuje brak lub niewystarczający charakter uzasadnienia.
- 61 Należy przypomnieć w tym względzie, że, z punktu widzenia systemu środków zaskarżenia, uzasadnienie aktów o charakterze generalnym ma na celu umożliwienie Trybunałowi przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem w kontekście art. 263 TFUE na rzecz podmiotów, którym skarga ta przysługuje na mocy traktatu FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 1982 r., Kind/EWG, 106/81, EU:C:1982:291, pkt 14). Natomiast ewentualny niewystarczający charakter uzasadnienia aktu o charakterze generalnym nie może sam w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 września 1982 r., Kind/EWG, 106/81, EU:C:1982:291, pkt 14; z dnia 30 września 2003 r., Eurocoton i in. /Rada, C-76/01 P, EU:C:2003:511, pkt 98).
- 62 Podobnie Trybunał orzekł, że niewystarczający charakter uzasadnienia aktu ustanawiającego środek ograniczający nie może sam w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii (wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 103). W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, orzecznictwo to stosuje się nie tylko do aktu o charakterze generalnym, ale również do aktu ustanawiającego środki ograniczające o charakterze indywidualnym.
- 63 Należy zatem stwierdzić, że Sąd słusznie uznał w pkt 43 zaskarżonego wyroku, iż niewystarczający charakter uzasadnienia aktów ustanawiających środki ograniczające, którymi jest objęta strona wnosząca odwołanie, nie może sam w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii, i, tym samym, oddalić zarzut pierwszy odwołania.
- 64 W związku z tym należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia, wchodzącej w zakres materialnej zgodności z prawem spornego aktu. Uzasadnienie decyzji polega bowiem na formalnym wskazaniu podstaw, na jakich opiera się ta decyzja. Jeżeli podstawy te nie są wykazane lub są dotknięte błędami, tego rodzaju wady podważają materialną zgodność z prawem decyzji, lecz nie jej uzasadnienie (wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392; pkt 181; z dnia 16 listopada 2017 r., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisja, C-250/16 P, EU:C:2017:871, pkt 16).
- 65 Wynika z tego, że – jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 88 opinii – odpowiedzialność Unii może powstać w szczególności w sytuacji, gdy akty Unii, na których opiera się dany środek ograniczający, są niewystarczająco uzasadnione lub nie mają uzasadnienia, a Rada nie przedstawia dowodów, które mogłyby wykazać zasadność rzeczonego środka, pod warunkiem że osoba lub podmiot, których dotyczy ten środek, wyraźnie podniesie zarzut w tym względzie w swojej skardze o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 66 Drugi zarzut dotyczy tego, że okoliczność uzyskania stwierdzenia nieważności środków ograniczających nie czyni zbędnym powoływanie się na wystarczająco istotne naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 67 Strona wnosząca odwołanie zauważa, że zgodnie z pkt 51 zaskarżonego wyroku prawo do skutecznej ochrony sądowej ma zasadniczo charakter proceduralny, ponieważ jest ograniczone do prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

- 68 Jednakże jej zdaniem w wyroku stwierdzającym nieważność Sąd nie wypowiedział się w przedmiocie wszystkich podniesionych zarzutów, ponieważ stwierdził nieważność środków ograniczających wyłącznie z powodu niewystarczającego uzasadnienia aktów ustanawiających środki ograniczające. Tymczasem strona wnosząca odwołanie powołała się również na naruszenie jej prawa do skutecznej ochrony sądowej. W ramach skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie może ona powołać się na to naruszenie, ponieważ nie rozstrzygnięto w przedmiocie całości jej argumentacji.
- 69 Ponadto strona wnosząca odwołanie uważa, że stwierdzenie nieważności niezgodnego z prawem środka ograniczającego nie sprawia, że późniejsza krytyka niezgodności z prawem, której dopuściła się Rada, jako stanowiącej poważne naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej, staje się daremna. Badanie ewentualnego naruszenia tego prawa zależałoby zatem od zakresu uznania, jakim dysponuje Rada w odniesieniu do naruszonego przepisu, w świetle powagi niezgodnego z prawem zachowania, a w szczególności jego czas trwania.
- 70 W tym względzie Trybunał orzekł w wyroku z dnia 30 maja 2017 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 40), że nawet w przypadku stwierdzenia nieważności środka ograniczającego w następstwie skargi o stwierdzenie nieważności niezgodność z prawem, jakiej się dopuszczono, może stanowić wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, w tym prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 71 Rada i Komisja twierdzą, że zarzut ten należy oddalić.

Ocena Trybunału

- 72 Na wstępie należy zauważyć, że w pkt 55 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że zarzut i argumenty podniesione w skardze, mające na celu ustalenie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, mogącego prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, opierają się wyłącznie na przypadkach niezgodności z prawem stwierdzonych przez Sąd w wyroku stwierdzającym nieważność.
- 73 Strona wnosząca odwołanie nie kwestionuje takiej oceny w swoim odwołaniu.
- 74 Tymczasem w swojej skardze, która doprowadziła do wydania wyroku stwierdzającego nieważność, strona wnosząca odwołanie podnosiła, że obowiązek uzasadnienia aktów prawnych wynika z art. 296 akapit drugi TFUE, ale także w szczególności z prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 75 W części skargi zatytułowanej „Niedopełnienie obowiązku wystarczającego uzasadnienia” strona wnosząca odwołanie stwierdziła, że „[d]ecyzja o umieszczeniu jej [...] w wykazach jest zatem pozbawiona wystarczającego uzasadnienia, co stanowi naruszenie art. 296 akapit drugi TFUE, prawa do dobrej administracji, prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej”.
- 76 W konsekwencji, jak podniosła strona wnosząca odwołanie, argument oparty na prawie do skutecznej ochrony sądowej wiązał się w rzeczywistości z zarzutem szczegółowym opartym na naruszeniu obowiązku uzasadnienia i nie stanowił odrębnego zarzutu.
- 77 Ponadto, chociaż prawdą jest, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby w ramach skargi o odszkodowanie i zadośćuczynienie, takiej jak ta, która doprowadziła do wydania zaskarżonego wyroku, strona wnosząca odwołanie powołała się na niezgodność z prawem polegającą na naruszeniu prawa do skutecznej ochrony sądowej, to jednak należy zauważyć, że strona wnosząca odwołanie nie wykazała, w jaki sposób Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że Rada nie popełniła takiego naruszenia.
- 78 W świetle tych okoliczności należy oddalić drugi zarzut odwołania.

W przedmiocie zarzutów trzeciego i szóstego

Argumentacja stron

- 79 Zarzuty trzeci i szósty odwołania, które należy rozpatrywać łącznie, dotyczą naruszenia prawa i przeinaczenia skargi ze względu na to, że Sąd oddalił zarzut podniesiony w replice.
- 80 W tym względzie strona wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd w pkt 52–58 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, ograniczając się do sprawdzenia, czy jedno z niezgodnych z prawem zachowań wskazanych przez stronę wnoszącą odwołanie w replice, a mianowicie okoliczność, że Rada nie zastosowała kryterium, które, jak twierdzi, zastosowała w celu wskazania osób i podmiotów, które powinny być objęte środkami ograniczającymi, została wyraźnie powołana w skardze wszczynającej postępowanie, bez zweryfikowania, czy ta niezgodność z prawem została podniesiona w sposób dorozumiany.
- 81 Twierdzi ona, że Sąd był zobowiązany do zbadania, czy zarzut ten, nawet jeśli tylko w postaci załączkowej, był już zawarty w skardze, lub czy wywody zawarte w replice były wynikiem normalnego rozwoju debaty w postępowaniu spornym. W ten sposób strona wnosząca odwołanie ograniczyła się do udzielenia odpowiedzi na argumenty przedstawione przez Radę w jej odpowiedzi na skargę. Nie przeprowadzając takiego badania, Sąd wykluczył ze swojej analizy elementy istotne dla oceny wagi rozpatrywanego naruszenia prawa Unii.
- 82 Strona wnosząca odwołanie uważa również, że Sąd w tych samych pkt 52–58 przeinaczył jej skargę, odrzucając jako niedopuszczalny jej argument, zgodnie z którym Rada nie zastosowała kryterium, które, jak twierdziła, zastosowała w celu uzasadnienia nałożonej sankcji. W tym względzie z jej skargi wynika jej zdaniem, że strona wnosząca odwołanie rzeczywiście skrytykowała niezgodność z prawem podjętych wobec niej środków ograniczających, co pociągałoby za sobą powstanie odpowiedzialności Unii.
- 83 Rada i Komisja wnoszą o oddalenie zarzutów trzeciego i szóstego.

Ocena Trybunału

- 84 W pkt 55–58 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że przedstawiony przez stronę wnoszącą odwołanie w replice argument dotyczący braku zgodności powodu umieszczenia jej nazwy w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi z kryterium zastosowanym przez Radę, mający na celu podważenie zasadności tego umieszczenia, nie mógł zostać uznany za rozwinięcie podniesionego w skardze zarzutu mającego na celu wykazanie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom, które może prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii, i że jako nowy zarzut należało go odrzucić jako niedopuszczalny.
- 85 Strona wnosząca odwołanie kwestionuje tę interpretację, wskazując, że w swojej skardze do Sądu podnosiła ona, że Rada naruszyła obowiązek, w odniesieniu do którego nie przysługiwał jej zakres uznania, ponieważ mogła działać jedynie zgodnie z kryteriami regulacyjnymi ustanowionymi w decyzji i w odnośnych rozporządzeniach, określających kategorie osób i podmiotów mogących podlegać sankcjom.
- 86 Należy jednak stwierdzić, że w skardze tej strona wnosząca odwołanie powiązała ten argument z naruszeniem obowiązku uzasadnienia. W istocie, po stwierdzeniu zawartym w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, dodano natychmiast, że „niezgodność z prawem aktów Rady polega na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, co stanowi wyraźne naruszenie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej”.

- 87 W związku z tym Sąd miał prawo uznać, że argument podniesiony przez stronę wnoszącą odwołanie w tej skardze i dotyczący niezgodności z prawem aktów Rady, których nieważność orzeczono w wyroku stwierdzającym nieważność, ze względu na to, iż instytucja ta zastosowała inne kryterium niż to, które twierdziła, iż zastosowała, opierał się wyłącznie na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, a nie na zakwestionowaniu zasadności powodów umieszczenia jej w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w tych aktach.
- 88 W tych okolicznościach należy oddalić zarzuty trzeci i szósty odwołania.

W przedmiocie zarzutów czwartego, piątego i siódmego

Argumentacja stron

- 89 Zarzuty czwarty, piąty i siódmy odwołania, które należy rozpatrywać łącznie, dotyczą błędnej wykładni wyroku stwierdzającego nieważność, błędnego stwierdzenia, zgodnie z którym brak podania do wiadomości stronie wnoszącej odwołanie obciążających ją dowodów nie dowodzi wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa Unii, a także przeinaczenia skargi w zakresie, w jakim Sąd ograniczył podnoszone zarzuty niezgodności z prawem jedynie do naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 90 Strona wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że w pkt 49 i 50 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej wykładni wyroku stwierdzającego nieważność w odniesieniu do obowiązku podania do jej wiadomości przez Radę obciążających ją dowodów.
- 91 W pkt 82 wyroku stwierdzającego nieważność Sąd wyraźnie wskazał bowiem, że Rada naruszyła obowiązek podania do wiadomości takich dowodów. Z wcześniejszych punktów tego wyroku wynika, że Rada nie była w stanie przedstawić dowodu mogącego uzasadnić zarzuty usprawiedliwiające nałożenie sankcji na stronę wnoszącą odwołanie. W związku z tym w wyroku stwierdzającym nieważność Sąd nie ograniczył się do zasugerowania, że niewystarczający charakter uzasadnienia nie został usunięty w przekazanych później dokumentach, lecz słusznie stwierdził, że Rada nie wywiązała się z obowiązku podania do wiadomości dowodów obciążających stronę wnoszącą odwołanie, nie mogąc nawet wskazać konkretnych aktów, na podstawie których podjęła działania.
- 92 Strona wnosząca odwołanie podnosi również, że Sąd w pkt 50 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, stwierdzając, że naruszenie wspomnianego obowiązku podania do wiadomości nie wykazało w niniejszym wypadku istnienia wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii prowadzącego do powstania odpowiedzialności Unii.
- 93 W tym względzie Trybunał orzekł w wyroku z dnia 30 maja 2017 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 40), że naruszenie obowiązku przedstawienia, w razie zakwestionowania, informacji lub dowodów uzasadniających powody przyjęcia środków ograniczających stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie praw jednostkom. Strona wnosząca odwołanie uważa, że takie naruszenie obowiązku przedstawienia informacji lub dowodów jest identyczne z naruszeniem obowiązku podania do jej wiadomości, jako zainteresowanej stronie, obciążających ją dowodów w odniesieniu do powodu zastosowania wobec niej środków w postaci zamrożeniu środków finansowych.
- 94 Wreszcie strona wnosząca odwołanie utrzymuje, że w pkt 44 i 45 oraz w pkt 55–58 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył jej skargę, ograniczając podnoszone zarzuty niezgodności z prawem jedynie do naruszenia obowiązku uzasadnienia. W tym względzie strona wnosząca odwołanie wskazuje w swojej skardze na brak dowodów mogących uzasadnić nałożoną sankcję. Zarzut ten jest niezależny od tego, co Sąd orzekł w sentencji wyroku stwierdzającego nieważność, lecz pozostaje w związku z tym, co stwierdził on w uzasadnieniu tego wyroku.

95 Rada i Komisja odpowiadają, że zarzuty te są bezzasadne.

Ocena Trybunału

- 96 W pkt 82 wyroku stwierdzającego nieważność Sąd orzekł, że Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia oraz obowiązek podania do wiadomości stronie wnoszącej odwołanie, jako osobie zainteresowanej, obciążających ją dowodów w odniesieniu do wprowadzenia wobec niej środków w postaci zamrożenia środków finansowych. Sąd wywiódł stąd w pkt 83 wyroku stwierdzającego nieważność, że należy uwzględnić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczył on naruszenia obowiązku uzasadnienia, co samo w sobie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą one strony wnoszącej odwołanie.
- 97 Z tych punktów wyroku stwierdzającego nieważność wynika, że Sąd uznał, iż argument strony wnoszącej odwołanie dotyczący naruszenia obowiązku podania do jej wiadomości obciążających ją dowodów wchodzi w zakres zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 98 W tym względzie Sąd stwierdził w pkt 68 wyroku stwierdzającego nieważność, że w odniesieniu w szczególności do uzasadnienia, strona wnosząca odwołanie podniosła zasadniczo, że nie jest w stanie pojąć, na jakiej podstawie została umieszczona w wykazach osób objętych środkami w postaci zamrożenia środków finansowych, że brak dotyczący niewystarczającego charakteru uzasadnienia nie został usunięty w przekazanych później dokumentach oraz że skierowane do niej przez Radę pismo z dnia 5 grudnia 2011 r. stanowiło typowy wzorzec tego rodzaju korespondencji.
- 99 Tymczasem w skardze, która doprowadziła do wydania wyroku stwierdzającego nieważność, strona wnosząca odwołanie sama powiązała brak podania do wiadomości obciążających ją dowodów z podniesionym w ramach zarzutu drugiego zarzutem szczegółowym dotyczącym naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 100 Wynika z tego, że, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 93 opinii, Sąd słusznie uznał w pkt 49 zaskarżonego wyroku, że brak podania do wiadomości obciążających stronę wnoszącą odwołanie dowodów nie stanowi odrębnej podstawy stwierdzenia nieważności.
- 101 W dodatku należy oddalić argument strony wnoszącej odwołanie oparty na przeinaczeniu jej skargi do Sądu w zakresie, w jakim tenże Sąd nie uznał za odrębny zarzut niezgodności z prawem jej argumentu opartego na braku dowodu mogącego uzasadnić sankcję, jaka została na nią nałożona.
- 102 Jak wskazał bowiem w istocie rzecznik generalny w pkt 95–97 opinii, ze skargi tej wynika, że, podobnie jak stwierdzono w pkt 86 niniejszego wyroku w odniesieniu do argumentu opartego na zastosowaniu przez Radę innego kryterium niż to, które jak twierdziła, zastosowała, argument strony wnoszącej odwołanie oparty na braku dowodu mogącego uzasadnić nałożoną na nią sankcję, był nierozzerwalnie związany z jej zarzutem naruszenia przez Radę obowiązku uzasadnienia.
- 103 Należy dodać, że chociaż w wyroku z dnia 30 maja 2017 r., *Safa Nicu Sepahan/Rada* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 40), na który powołała się strona wnosząca odwołanie w swoim odwołaniu, Trybunał przypomniał o spoczywającym na Radzie obowiązku przedstawienia, w razie zakwestionowania jej oceny, informacji lub dowodów uzasadniających powody przyjęcia środków ograniczających wobec osoby fizycznej lub prawnej, wyrok ten dotyczył sądowej kontroli zgodności z prawem materialnym indywidualnych środków ograniczających, a nie kontroli przestrzegania obowiązku uzasadnienia. Jak wynika zaś z przywołanego w pkt 64 niniejszego wyroku orzecznictwa, obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia.

- 104 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402), nie ma zatem znaczenia dla poparcia zarzutów czwartego, piątego i siódmego odwołania, ponieważ z uwagi na argumentację przedstawioną przez stronę wnoszącą odwołanie zarówno w skardze o odszkodowanie i zadośćuczynienie przed Sądem, jak i na etapie odwołania, niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 105 W związku z tym zarzuty te, które opierają się na błędnej interpretacji wyroku stwierdzającego nieważność i skargi wniesionej do Sądu, powinny zostać oddalone.
- 106 W świetle powyższego i zgodnie z tym, co zostało wskazane w pkt 52 niniejszego wyroku, należy uznać, że naruszenie prawa stwierdzone w pkt 49 niniejszego wyroku nie może uzasadniać uchylenia zaskarżonego wyroku.
- 107 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 108 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 109 Ponieważ Rada wniosła o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją, oprócz własnych kosztów, kosztami poniesionymi przez Radę.
- 110 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu, na podstawie którego państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Komisja ponosi własne koszty.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Bank Refah Kargaran pokrywa, oprócz własnych kosztów, koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Podpisy