



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-833/19 P

**Prawo Unii Europejskiej
przeciwko
Hamasowi**

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 23 listopada 2021 r.

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Zwalczanie terroryzmu – Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom – Zamrożenie środków finansowych – Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB – Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 – Utrzymanie organizacji w wykazie osób, grup i podmiotów, które uczestniczyły w aktach terrorystycznych – Indywidualne uzasadnienie doręczone organizacji i zawarte w dokumencie odrębnym od aktu zawierającego uzasadnienie o charakterze ogólnym – Uwierzytelnienie indywidualnego uzasadnienia – Artykuł 297 ust. 2 TFUE

1. *Odwołanie – Zarzuty – Żądania, których celem jest zmiana uzasadnienia – Niedopuszczalność (regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 169 § 1)*

(zob. pkt 36, 38, 40)

2. *Akty instytucji – Uwierzytelnianie przyjętych aktów – Zasady – Regulamin wewnętrzny Rady – Zasada pewności prawa (regulamin wewnętrzny Rady, art. 15)*

(zob. pkt 55, 57, 58, 60)

3. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Zarzuty – Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych – Naruszenie przepisów regulaminu wewnętrznego Rady dotyczących uwierzytelniania wydawanych przez nią aktów – Zarzut, który sąd powinien uwzględnić z urzędu (art. 263, art. 297 ust. 2 TFUE; regulamin wewnętrzny Rady, art. 15)*

(zob. pkt 56)

4. *Akty instytucji – Uwierzytelnianie przyjętych aktów – Zasady – Regulamin wewnętrzny Rady – Zgodność z prawem – Decyzja o zamrożeniu środków finansowych skierowana przeciwko niektórym osobom i podmiotom podejrzewanym o prowadzenie działalności terrorystycznej – Akty zbliżone jednocześnie do aktów o charakterze ogólnym i do zbioru*

indywidualnych decyzji – Decyzja i uzasadnienie znajdujące się w odrębnych dokumentach – Obowiązek podpisania uzasadnienia – Brak
[art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE; regulamin wewnętrzny Rady, art. 15; decyzje Rady: (WPZiB) 2018/475, (WPZiB) 2018/1084; rozporządzenia Rady: 2018/468, 2018/1071]

(zob. pkt 64–73, 75)

5. *Akty instytucji – Uzasadnienie – Obowiązek – Zakres – Istotny wymóg formalny różny od wymogu uwierzytelnienia aktów*
(art. 296 TFUE)

(zob. pkt 74)

Streszczenie

Trybunał utrzymał w mocy akty Rady pozostawiające Hamas w europejskim wykazie organizacji terrorystycznych

Sąd nie powinien był stwierdzić nieważności pozostawienia Hamasu w tym wykazie na tej podstawie, że Rada nie uwierzytłniła za pomocą podpisu indywidualnych uzasadnień tych aktów

Wyrokiem z dnia 4 września 2019 r., Hamas/Rada¹, Sąd stwierdził nieważność, w kontekście skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, czterech aktów Rady Unii Europejskiej przyjętych w 2018 r.², na mocy których Hamas pozostawiono w wykazie załączonym do wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB. Został on umieszczony tam jako organizacja uczestnicząca w aktach terrorystycznych i z tego tytułu był objęty środkami w postaci zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych. Pomimo oddalenia siedmiu z ośmiu zarzutów podniesionych wówczas przez Hamas w celu zakwestionowania umieszczenia go w wykazie Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczyły one tej organizacji, ze względu na brak uwierzytelnienia przez Radę uzasadnień dotyczących tych aktów za pomocą podpisu, które to uzasadnienia znajdowały się w odrębnych dokumentach. Sąd powołał się w tym względzie na wymóg złożenia podpisu ustanowiony w art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE oraz w art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady³.

¹ Wyrok z dnia 4 września 2019 r., Hamas/Rada (T-308/18, EU:T:2019:557).

² Decyzja Rady (WPZiB) 2018/475 z dnia 21 marca 2018 r. dotycząca aktualizacji wykazu osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylenia decyzji (WPZiB) 2017/1426 (Dz.U. 2018, L 79, s. 26); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2018/468 z dnia 21 marca 2018 r. dotyczące wykonania art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2017/1420 (Dz.U. 2018, L 79, s. 7); decyzja Rady (WPZiB) 2018/1084 z dnia 30 lipca 2018 r. dotycząca aktualizacji wykazu osób, grup i podmiotów objętych art. 2, 3 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylenia decyzji (WPZiB) 2018/475 (Dz.U. 2018, L 194, s. 144); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2018/1071 z dnia 30 lipca 2018 r. dotyczące wykonania art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/468 (Dz.U. 2018, L 194, s. 23).

³ Zgodnie z art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady, zatytułowanym „Podpisywanie aktów”: „Teksty aktów przyjętych przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, a także teksty aktów przyjętych przez Radę są podpisywane przez przewodniczącego urzędującego w momencie przyjęcia tych aktów oraz przez Sekretarza Generalnego. Sekretarz Generalny może upoważnić dyrektorów generalnych Sekretariatu Generalnego do podpisywania aktów” [decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 35)].

Trybunał w składzie wielkiej izby uchylił wyrok Sądu z dnia 4 września 2019 r. Trybunał orzekł, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż uzasadnienia dotyczące pozostawienia Hamasu w wykazach załączonych do zaskarżonych aktów powinny być zostać podpisane przez przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady na tej samej zasadzie co same te akty, które zawierają ogólne uzasadnienie. Ponadto według Trybunału uzasadnienia te zostały przyjęte przez Radę równocześnie ze wspomnianymi aktami, z którymi były nierozzerwalnie związane, a ich autentyczność nie została skutecznie zakwestionowana.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał w pierwszej kolejności, że z wyroku Komisja/BASF⁴, na którym Sąd oparł się w zaskarżonym wyroku, wynika, iż odrębny podpis na akcie, w szczególności złożony przez przewodniczącego instytucji, która go przyjęła, stanowi sposób jego uwierzytelnienia, mający na celu zapewnienie pewności prawa poprzez utrwalenie w językach autentycznych tekstu przyjętego przez tę instytucję. Takie uwierzytelnienie pozwala zatem zweryfikować, w razie zakwestionowania, czy doręczone lub opublikowane teksty są w pełni zgodne z teksami przyjętymi i z wolą ich autora. O ile we wskazanym wyroku Trybunał przypomniał również, że część normatywna i uzasadnienie decyzji stanowią nierozzerwalną całość, o tyle Trybunał zauważył w niniejszej sprawie, że sporne akty, w odróżnieniu od decyzji rozpatrywanej we wspomnianym wyroku, są podpisane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła, mianowicie Rady, oraz jej sekretarza generalnego. Ponadto akty te, w brzmieniu, w jakim zostały opublikowane, zawierają ogólne uzasadnienie. Trybunał wskazał również, że w wyroku Komisja/BASF zagadnienie, jakie powstało, nie dotyczyło tego, czy całe uzasadnienie aktu powinno zostać uwierzytelnione za pomocą podpisu, gdy część tego uzasadnienia znajduje się w odrębnym dokumencie, lecz w szczególności braku tożsamości tekstu decyzji przyjętej przez jej autora z treścią tej samej decyzji w wersji opublikowanej i doręczonej. Ze względu na te różne okoliczności Trybunał stwierdził, że rozważania poczynione przezeń w wyroku Komisja/BASF nie mogą zostać zastosowane do niniejszej sprawy.

Trybunał przypomniał w drugiej kolejności swoje orzecznictwo, zgodnie z którym akty przewidujące środki ograniczające, takie jak sporne akty, mają szczególny charakter w zakresie, w jakim są zbliżone zarówno do aktów o charakterze ogólnym – ponieważ są skierowane do adresatów określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny – jak i do zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec osób i podmiotów wymienionych w wykazach zawartych w załącznikach do tych aktów. Z zasady ustanowionej w art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE wynika, że sporne akty, które stanowią akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń lub decyzji niewskazujących adresata, muszą być podpisane przez przewodniczącego Rady, o ile są zbliżone do aktów o charakterze ogólnym w rozumieniu tego orzecznictwa. Natomiast w zakresie, w jakim sporne akty są zbliżone do zbioru indywidualnych decyzji, nie podlegają one takiemu obowiązkowi podpisania, lecz jedynie obowiązkowi notyfikacji wynikającemu z art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE. Dotyczy to zatem uzasadnień towarzyszących spornym aktom, takich jak doręczone Hamasowi, które znamionuje nie ogólny charakter tych aktów, lecz ich aspekt zbliżający je do zbioru indywidualnych decyzji. W związku z tym przewodniczący Rady nie musi podpisywać, oprócz aktu zawierającego uzasadnienie o charakterze ogólnym środków ograniczających, indywidualnego uzasadnienia dotyczącego takiego aktu. Wystarczy, by uzasadnienie to zostało należycie uwierzytelnione za pomocą innych środków.

⁴ Wyrok z dnia 15 czerwca 1994 r., Komisja/BASF i in. (C-137/92 P, EU:C:1994:247).

Zdaniem Trybunału wykładnia art. 15 regulaminu wewnętrznego Rady prowadzi do takiego samego rozwiązania. Wspomnianego przepisu, którego wykładni należy dokonywać w świetle właściwych postanowień traktatu, nie można interpretować w ten sposób, że nakłada on na przewodniczącego i sekretarza generalnego tej instytucji wymóg złożenia podpisu bardziej rygorystyczny niż ten wynikający z art. 297 ust. 2 akapit pierwszy TFUE. Trybunał podkreślił, że taki formalny obowiązek podpisania indywidualnego uzasadnienia nie może również zostać wywiedziony z obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE. Wymogi wynikające z tego obowiązku nie mogą bowiem być mylone z wymogami dotyczącymi uwierzytelnienia aktu Unii, ponieważ kontrola dochowania tego ostatniego wymogu jest warunkiem wstępnym wszelkiej innej kontroli tego aktu. Trybunał uznał zatem zarzut pierwszy odwołania za zasadny i uchylił wyrok Sądu.

Ponieważ stan sprawy, zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału, pozwalał na wydanie orzeczenia, Trybunał stwierdził w trzeciej kolejności, że Rada przedstawiła dokumenty wykazujące, iż uzasadnienia przyjęto równocześnie ze spornymi aktami podpisanymi przez przewodniczącego i sekretarza generalnego Rady, z którymi były nierozdzielnie związane, oraz że Hamas nie powołał się na żadną poszlakę mogącą podważyć pełną tożsamość tekstu uzasadnień, które zostały mu doręczone, z tekstem przyjętym przez Radę. Ponieważ autentyczność tych uzasadnień nie została skutecznie podważona przez Hamas, Trybunał oddalił w całości skargę wniesioną przez Hamas.