



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 15 listopada 2023 r.\*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające – Zamrożenie środków finansowych – Wykaz osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Umieszczenie i pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazach – Pojęcie „wiodącego przedsiębiorcy” – Artykuł 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145/WPZiB – Zarzut niezgodności z prawem – Obowiązek uzasadnienia – Błąd w ocenie – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo własności – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Proporcjonalność – Nadużycie władzy

W sprawie T-193/22,

OT, którego reprezentowali J.-P. Hordies i C. Sand, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentowali V. Piessevaux, A. Boggio-Tomasz i M.-C. Cadilhac, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Królestwo Belgii**, które reprezentowały C. Pochet, L. Van den Broeck i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: D. Spielmann (sprawozdawca), prezes, R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gâlea i T. Tóth, sędziowie,

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

\* Język postępowania: francuski.

uwzględniając postanowienie z dnia 30 maja 2022 r., OT/Rada (T-193/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:307),

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

- skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 15 kwietnia 2022 r.,
- postanowienie z dnia 2 czerwca 2022 r. uwzględniające wniosek strony skarżącej o zachowanie anonimowości i oddalające jej wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym,
- decyzję z dnia 25 sierpnia 2022 r. dopuszczającą Królestwo Belgii do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady,
- wniosek o zmianę żądań skargi [(zwany dalej „pismem dostosowującym skargę”)] złożony w sekretariacie Sądu w dniu 11 listopada 2022 r.,
- pisma procesowe strony skarżącej złożone w sekretariacie Sądu w dniu 19 grudnia 2022 r. i włączone do akt sprawy,
- decyzję z dnia 6 lutego 2023 r. o niewłączaniu do akt sprawy nowych dokumentów przedstawionych przez stronę skarżącą w dniu 24 stycznia 2023 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 kwietnia 2023 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Skarżący wnosi na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającej decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 44) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 1) (zwanym dalej łącznie „aktami pierwotnymi”), a po drugie, decyzji Rady (WPZiB) 2022/1530 z dnia 14 września 2022 r. zmieniającej decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 239, s. 149) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2022/1529 z dnia 14 września 2022 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 239, s. 1) (zwanym dalej „aktami utrzymującymi”) w zakresie, w jakim akty te (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”) dotyczą skarżącego.

### Okoliczności powstania sporu

- 2 Skarżący jest przedsiębiorcą narodowości rosyjskiej.

- 3 W dniu 17 marca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 29 TUE decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2014, L 78, s. 16). W tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 TFUE rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6).
- 4 W dniu 21 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej podpisał dekret uznający niezależność i suwerenność samozwańczych „Donieckiej Republiki Ludowej” i „Ługańskiej Republiki Ludowej” oraz nakazał rozmieszczenie rosyjskich sił zbrojnych na tych obszarach.
- 5 W dniu 22 lutego 2022 r. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwany dalej „wysokim przedstawicielem”) wydał w imieniu Unii Europejskiej oświadczenie potępiające te działania, które stanowią poważne naruszenie prawa międzynarodowego. Zapowiedział, że Unia odpowie na te ostatnie naruszenia, jakich dopuściła się Federacja Rosyjska, przyjmując w trybie pilnym dodatkowe środki ograniczające.
- 6 W dniu 23 lutego 2022 r. Rada przyjęła pierwszy pakiet środków ograniczających. Dotyczyły one, po pierwsze, ograniczeń w stosunkach gospodarczych z obwodami niekontrolowanymi przez rząd w Doniecku i Ługańsku, po drugie, ograniczeń w dostępie do rynku kapitałowego, w szczególności poprzez zakaz finansowania Federacji Rosyjskiej, jej rządu i banku centralnego, a po trzecie, dodania członków rządu, banków, biznesmenów, generałów, a także 336 członków Gosudarstvennaya Duma Federal’nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej) do wykazu osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi.
- 7 W dniu 24 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej ogłosił operację wojskową w Ukrainie i rosyjskie siły zbrojne zaatakowały Ukrainę.
- 8 Tego samego dnia wysoki przedstawiciel wydał oświadczenie w imieniu UE, w którym potępił „niczym niesprokowaną inwazję” sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i zaznaczył, że odpowiedź Unii obejmie zarówno sektorowe, jak i indywidualne środki ograniczające.
- 9 Na nadzwyczajnym posiedzeniu tego samego dnia Rada Europejska potępiła rosyjską interwencję wojskową w Ukrainie, wyrażając przy tym zasadniczą zgodę na przyjęcie środków ograniczających i sankcji gospodarczych wobec Federacji Rosyjskiej na podstawie wniosków Komisji Europejskiej i wysokiego przedstawiciela.
- 10 W dniu 25 lutego 2022 r. Rada przyjęła pierwszy pakiet środków ograniczających. Następnie, w tym samym dniu, w świetle powagi sytuacji w Ukrainie Rada przyjęła decyzję 2022/329/WPZiB zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 50, s. 1) oraz rozporządzenie (UE) 2022/330 zmieniające rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 51, s. 1) w szczególności w celu poprawienia kryteriów, na których podstawie osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy mogą zostać poddane przedmiotowym środkom ograniczającym.

- 11 Artykuł 2 ust. 1 i 2 decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2022/329, stanowi, co następuje:
- „1. Zamraża się wszelkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą:
- [...]
- d) osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub uzyskują korzyści od tych decydentów;
- [...]
- g) wiodących przedsiębiorców lub osób prawnych, podmiotów lub organów zaangażowanych w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy,
- oraz osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów powiązanych z nimi, zgodnie z wykazem zamieszczonym w załączniku.
2. Nie udostępnia się – bezpośrednio ani pośrednio – wymienionym w załączniku osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani na ich rzecz, żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych”.
- 12 Szczegółowe zasady tego zamrożenia określono w art. 2 ust. 3–6 decyzji 2014/145.
- 13 Artykuł 1 ust. 1 lit. b) i e) decyzji 2014/145, ze zmianami, przewiduje, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby uniemożliwić wjazd na swoje terytoria lub przejazd przez nie osobom fizycznym spełniającym kryteria zasadniczo identyczne z kryteriami wymienionymi w art. 2 ust. 1 lit. d) i g) tej decyzji.
- 14 Rozporządzenie nr 269/2014 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2022/330 nakłada obowiązek zastosowania środków w postaci zamrożenia środków finansowych i określa szczegółowe zasady tego zamrożenia co do istoty w sposób identyczny ze sposobem ich określenia w decyzji 2014/145, ze zmianami. W art. 3 ust. 1 lit. a)–g) tego rozporządzenia, ze zmianami, zasadniczo powtórzono bowiem art. 2 ust. 1 lit. a)–g) rzeczonyj decyzji.
- 15 W tym kontekście w drodze aktów pierwotnych Rada dodała nazwisko skarżącego do wykazów osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, które znajdowały się w załączniku do decyzji 2014/145, ze zmianami, oraz w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami (zwanymi dalej „spornymi wykazami”).
- 16 Powody umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach są następujące:
- „[Skarżący] jest jednym z głównych udziałowców konglomeratu Alfa Group (obejmującego Alfa Bank) jednego z największych podatników w Rosji. Uważa się, że jest jedną z najbardziej wpływowych osób w Rosji. Ma ugruntowane powiązania z prezydentem Rosji. Najstarsza córka Władimira Putina, Maria, prowadziła projekt charytatywny Alfa-Endo, finansowany przez Alfa Bank. Władimir Putin wynagrodził lojalność Alfa Group wobec rosyjskich władz, udzielając temu konglomeratowi pomocy politycznej w jego planach inwestycji za granicą.

W związku z tym osoba ta aktywnie wspiera, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy i uzyskuje korzyści od tych decydentów. Osoba ta jest również jednym z czołowych rosyjskich przedsiębiorców działających w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy”.

- 17 W dniu 16 marca 2022 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2022/429, oraz w rozporządzeniu nr 269/2014, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym 2022/427 (Dz.U. 2022, C 121 I, s. 1). Zgodnie z tym ogłoszeniem zainteresowane osoby i podmioty mogły złożyć do Rady wnioski, opatrzone dokumentami go uzasadniającymi, o zbadanie zasadności umieszczenia na mocy przywołanej decyzji ich nazwisk i nazw w wykazach załączonych do rzeczonych aktów.
- 18 Pismami z dni 5 i 8 kwietnia 2022 r. skarżący zwrócił się do Rady o przekazanie mu dokumentów będących podstawą umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach.
- 19 W dniu 13 kwietnia 2022 r. Rada przekazała skarżącemu wszystkie dokumenty WK 3073/2022 (zwane dalej „aktami sprawy”), które stały się podstawą decyzji Rady.
- 20 W dniach 14 kwietnia, 30 maja, 7 czerwca, 5 lipca i 18 sierpnia 2022 r. skarżący skierował do Rady swoje uwagi, zwracając się w szczególności o ponowne rozważenie zasadności decyzji o umieszczeniu jego nazwiska w spornych wykazach i o wysłuchanie.
- 21 W dniu 14 września 2022 r. Rada przyjęła akty utrzymujące. Z aktów tych wynika, że indywidualne środki ograniczające mające zastosowanie do skarżącego zostały przedłużone do dnia 15 marca 2023 r. z tych samych powodów, które zostały wskazane w aktach pierwotnych (zob. pkt 16 powyżej).
- 22 Pismem z dnia 15 września 2022 r. Rada w szczególności poinformowała skarżącego, że uwagi zawarte w jego pismach z dni 14 kwietnia, 30 maja, 7 czerwca, 5 lipca i 18 sierpnia 2022 r. nie podważają jej oceny co do konieczności utrzymania w mocy rozpatrywanych środków ograniczających. Rada wskazała również, że ze względu na podobieństwo argumentów odniosła się do swoich uwag przedstawionych w ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego i w niniejszej sprawie. Stąd wywiodła, że nazwisko skarżącego należało pozostawić w spornych wykazach.
- 23 W dniu 15 września 2022 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2022/1530, oraz w rozporządzeniu nr 269/2014, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym 2022/1529 (Dz.U. 2022, C 353 I, s. 1).
- 24 W dniu 1 listopada 2022 r. skarżący skierował do Rady wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

### **Żądania stron**

- 25 Strona skarżąca wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów;

- obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 26 Rada wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności;
  - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 27 Królestwo Belgii wnosi do Sądu o oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności.

### **Co do prawa**

- 28 W uzasadnieniu skargi skarżący podnosi zarzut niezgodność z prawem przepisów art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia 2022/330. Ponadto podnosi zarzut dotyczący naruszenia art. 7 i 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 2 i 3 konwencji nowojorskiej o prawach dziecka, podpisanej w dniu 20 listopada 1989 r., oraz art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zarzut dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia, zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym, zarzut dotyczący oczywistego błędu w ocenie, zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności oraz zarzut dotyczący naruszenia prawa własności, swobody prowadzenia działalności gospodarczej i prawa do wykonywania zawodu. W piśmie dostosowującym skargę skarżący podnosi również zarzut nadużycia władzy.
- 29 Na rozprawie skarżący wskazał, że rezygnuje z podnoszenia argumentów dotyczących naruszenia art. 7 i 24 karty praw podstawowych, art. 2 i 3 konwencji nowojorskiej o prawach dziecka oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także argumentów dotyczących życia prywatnego i rodzinnego, co zostało odnotowane w protokole.

### ***W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia 2022/330 powodującej naruszenie zasad równego traktowania, pewności prawa i dobrej administracji***

- 30 Skarżący podnosi przede wszystkim, że umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach wynika z zastosowania niezgodnego z prawem aktu ze względu na to, że rozporządzenie nr 269/2014, ze zmianami, pozwala Radzie na umieszczenie w spornych wykazach nazwisk osób będących obywatelami rosyjskimi, które nie mają żadnego związku z reżimem objętym rozpatrywanymi środkami ograniczającymi, pod pretekstem, że dzięki swojej działalności gospodarczej osoby te stanowią źródło dochodów rządu rosyjskiego. Skarżący podnosi również zarzut naruszenia zasad pewności prawa i dobrej administracji. W związku z tym domaga się on stwierdzenia nieważności umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach, bowiem było to wynikiem zastosowania niezgodnego z prawem aktu. W replice skarżący twierdzi, że Rada skorzystała z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych w sposób selektywny, a zatem dyskryminujący ze względu na przynależność państwową lub sektory gospodarki. Ponadto jego zdaniem Rada powinna była móc uzasadnić, w jaki sposób utworzenie kategorii, o których mowa w art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia 2022/330, miało na celu zaradzić nieskuteczności środków przyjętych od 2014 r., i wykazać ich konieczny, odpowiedni i niezastępowalny charakter. W piśmie dostosowującym skargę podkreśla on usunięcie związku między sytuacją w Ukrainie a rolą osób fizycznych, w stosunku do których zastosowano sankcje, w kryteriach ustanowionych od 2022 r., a także wynikającą z tego potrzebę zwiększonej kontroli sądowej.

- 31 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 32 Zgodnie z brzmieniem art. 277 TFUE każda strona może, w postępowaniu dotyczącym aktu o zasięgu ogólnym przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, podnieść zarzuty określone w art. 263 akapit drugi TFUE w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na niemożność stosowania tego aktu.
- 33 Artykuł 277 TFUE jest wyrazem zasady ogólnej gwarantującej każdej ze stron prawo do podważenia w trybie incydentalnym, celem uzyskania stwierdzenia nieważności aktu, który może ona zaskarżyć, ważności wcześniejszych aktów o ile stronie tej nie przysługiwało prawo do wniesienia na podstawie art. 263 TFUE skargi przeciwko aktom, których konsekwencje ponosi, a wobec których nie mogła zażądać stwierdzenia nieważności. Akt o zasięgu ogólnym, którego niezgodność z prawem się podnosi, powinien móc być stosowany – w sposób bezpośredni albo pośredni – w sprawie będącej przedmiotem skargi oraz powinien istnieć bezpośredni związek prawny między zaskarżoną decyzją indywidualną a rozpatrywanym aktem o zasięgu ogólnym (zob. wyrok z dnia 17 lutego 2017 r., *Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada*, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Co się tyczy intensywności kontroli sądowej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy Unii powinny – zgodnie z kompetencjami przysługującymi im na podstawie traktatu FUE – zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów Unii w świetle praw podstawowych stanowiących integralną część porządku prawnego Unii. Wymóg ten został wyraźnie określony w art. 275 akapit drugi TFUE (zob. wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., *Rada/Fulmen i Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 listopada 2013 r., *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Nie zmienia to faktu, że Radzie przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do ogólnego i abstrakcyjnego określenia kryteriów prawnych i trybu przyjmowania środków ograniczających (zob. podobnie wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., *Anbouba/Rada*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji normy o zasięgu ogólnym, które definiują te kryteria i szczegółowe zasady, takie jak przepisy zaskarżonych aktów przewidujące sporne kryteria, których dotyczy niniejszy zarzut, podlegają ograniczonej kontroli sądowej, ograniczającej się do sprawdzenia przestrzegania przepisów proceduralnych i dotyczących uzasadnienia, prawidłowości ustaleń faktycznych, braku naruszenia prawa oraz braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego, czy też nadużycia władzy (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 lipca 2009 r., *Melli Bank/Rada*, T-246/08 i T-332/08, EU:T:2009:266, pkt 44, 45; z dnia 12 lutego 2020 r., *Amisi Kumba/Rada*, T-163/18, niepublikowany, EU:T:2020:57, pkt 149).
- 36 W niniejszej sprawie z art. 2 i art. 3 ust. 1 lit. d) i g) rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, wynika, że zamrożone zostają środki finansowe i zasoby gospodarcze „[o]s[ób] fizyczn[y]ch lub prawn[y]ch, podmiot[ów] lub organ[ów], które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub też uzyskują korzyści od tych decydentów” [art. 3 ust. 1 lit. d), rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami] [zwane dalej „kryterium d”), i „wiodących przedsiębiorców lub os[ób] prawn[y]ch, podmiot[ów] lub organ[ów] zaangażowan[y]ch w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy” [art. 3 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami] [zwane dalej „kryterium g”).

- 37 Skarżący twierdzi, że kryteria d) i g) (zwane dalej łącznie „spornymi kryteriami”), zastosowane w niniejszej sprawie, naruszają zasady równego traktowania, pewności prawa i dobrej administracji.
- 38 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zasada równego traktowania, która stanowi podstawową zasadę prawa, zabrania traktowania porównywalnych sytuacji w sposób odmienny lub traktowania odmiennych sytuacji w jednakowy sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., Melli Bank/Rada, T-246/08 i T-332/08, EU:T:2009:266, pkt 135).
- 39 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sporne kryteria nie dotyczą wyłącznie obywateli rosyjskich lub niektórych sektorów gospodarki, lecz każdej osoby udzielającej wsparcia materialnego lub finansowego rosyjskim decydom i każdej wpływowej osoby fizycznej w rozumieniu mających zastosowanie kryteriów. Jak wskazuje Rada, środkom ograniczającym mogą podlegać również obywatele państw członkowskich Unii.
- 40 Ponadto w odniesieniu do twierdzeń skarżącego, jakoby Rada, nie przyjmując środków ograniczających wobec niektórych osób lub podmiotów spełniających sporne kryteria, wykonała swoje uprawnienia w sposób dyskryminujący i nie zbadała w sposób staranny i bezstronny wszystkich okoliczności dotyczących tych osób lub tych podmiotów, argumenty te dotyczą badania indywidualnej sytuacji skarżącego. W związku z tym należy je oddalić jako nieistotne z punktu widzenia oceny zgodności z prawem rozpatrywanego kryterium.
- 41 Należy zatem oddalić ten argument.
- 42 W drugiej kolejności zasada pewności prawa wymaga, by prawodawstwo Unii było jasne i precyzyjne, a jego stosowanie przewidywalne dla podmiotów prawa (zob. wyroki: z dnia 5 marca 2015 r., Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada, C-585/13 P, EU:C:2015:145, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 lutego 2017 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, pkt 192 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W niniejszej sprawie skarżący twierdzi, że sporne kryteria nie spełniają wymogu przewidywalności, ponieważ są w głównych zarysach zdefiniowane w sposób zbyt ogólny.
- 44 Należy zauważyć, że po pierwsze, w odniesieniu do kryterium d), z samego brzmienia rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, jednoznacznie wynika, że kryterium to odnosi się w sposób ukierunkowany i selektywny do osób fizycznych i prawnych, które nawet jeśli jako takie nie mają żadnego związku z destabilizacją Ukrainy, udzielają wsparcia materialnego lub finansowego odpowiedzialnym za to rosyjskim decydom lub uzyskują korzyści od tych decydom. Kryterium d) składa się zatem z dwóch elementów, a mianowicie wsparcia materialnego lub finansowego dla rosyjskich decydom odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy oraz uzyskania korzyści od tych decydom, przy czym oba te elementy nie są kumulatywne. Ponadto kryterium to nie wymaga, aby dane osoby lub podmioty osobiście uzyskiwały korzyści z aneksji Krymu lub destabilizacji Ukrainy. Wystarczy, by uzyskiwały one korzyści od jednego z „rosyjskich decydom” ponoszących odpowiedzialność za te wydarzenia, przy czym wykazanie związku między korzyściami uzyskiwanymi przez wskazane osoby a aneksją Krymu lub destabilizacją Ukrainy nie jest konieczne (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 87).



- 45 Po drugie, co się tyczy kryterium g), jego brzmienie dotyczy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w szczególności wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu. W świetle brzmienia tego kryterium należy przyjąć, że odnośne osoby należy uznać za wiodące ze względu na ich znaczenie w sektorze, w którym prowadzą działalność, oraz ze względu na znaczenie danego sektora dla gospodarki rosyjskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., T-715/14, Rosneft i in./Rada, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157).
- 46 Ponadto kryterium g) wpisuje się w ramy prawne wyraźnie wyznaczone przez cele, jakie realizują przepisy regulujące rozpatrywane środki ograniczające, mianowicie konieczność wywarcia, zważywszy na powagę sytuacji, maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby te położyły kres swoim działaniom i polityce destabilizującej Ukrainę oraz agresji wojskowej na ten kraj. W tym kontekście rozpatrywane środki ograniczające są zgodne z celem określonym w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE polegającym na utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych podpisanej w San Francisco (Stany Zjednoczone) w dniu 26 czerwca 1945 r. (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 115, 123; z dnia 25 czerwca 2020 r., VTB Bank/Rada, C-729/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:499, pkt 59; z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 163).
- 47 Ponadto zakres uznania przyznany Radzie na mocy spornych kryteriów jest zrównoważony obowiązkiem uzasadnienia i wzmocnionymi prawami proceduralnymi (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2014 r., National Iranian Oil Company/Rada, T-578/12, niepublikowany, EU:T:2014:678, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Wynika z tego, że sporne kryteria spełniają stopień przewidywalności wymagany przez prawo Unii.
- 49 Ponadto, co się tyczy kryterium g), wbrew temu, co twierdzi skarżący, istnieje logiczny związek między z jednej strony ukierunkowaniem na wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarczych, zapewniających istotne źródło dochodów rządowi, zważywszy na znaczenie tych sektorów dla gospodarki rosyjskiej, a z drugiej strony, realizowanym w niniejszej sprawie celem środków ograniczających, którym jest zwiększenie presji na Federację Rosyjską, a także kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., T-715/14, Rosneft i in./Rada, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 W związku z tym argument skarżącego dotyczący usunięcia związku między sytuacją w Ukrainie a rolą osób fizycznych objętych rozpatrywanymi środkami ograniczającymi należy oddalić.
- 51 Zarzut oparty na naruszeniu zasady pewności prawa należy zatem oddalić.
- 52 W trzeciej kolejności zarzut oparty na naruszeniu zasady dobrej administracji, która przekłada się na obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy przez właściwą instytucję (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, niepublikowany, EU:T:2016:376, pkt 58; z dnia 6 czerwca 2018 r., Arbuzov/Rada, T-258/17, EU:T:2018:331, pkt 61), nie został poparty żadnymi dowodami, w związku z czym należy go również oddalić.

- 53 W czwartej kolejności skarżący w replice zarzuca Radzie, że nie była w stanie uzasadnić, w jaki sposób kategorii osób i podmiotów, o których mowa w art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia 2022/330, miałyby zaradzić nieskuteczności środków przyjętych od 2014 r. i wykazać ich konieczny, odpowiedni i niezastępowalny charakter.
- 54 Jednakże, jak podkreśla Rada, co nie zostało obalone przez skarżącego na rozprawie, jest to argument, który nie został podniesiony w skardze. Zarzut ten należy zatem odrzucić jako niedopuszczalny, jako że na podstawie art. 84 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, które nie opierają się na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero w toku postępowania.
- 55 Ponadto zgodność z prawem środków ograniczających nie jest uzależniona od stwierdzenia ich bezpośrednich skutków, lecz wymaga jedynie, by nie były one oczywiście nieodpowiednie w stosunku do celu, jaki właściwa instytucja zamierza realizować (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada, C-732/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:727, pkt 97). W związku z tym Rada nie była w żaden sposób zobowiązana do wykazania, że sporne kryteria mogły zaradzić zarzucanej nieskuteczności środków przyjętych od 2014 r.
- 56 Co się tyczy zarzutu skarżącego kwestionującego konieczny i odpowiedni charakter spornych kryteriów, należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 13 marca 2012 r., Melli Bank/Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 52).
- 57 Ponadto Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w dziedzinach, z którymi wiąże się konieczność podejmowania przez nią decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niej dokonywania złożonych ocen, i wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka (wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77).
- 58 W niniejszej sprawie sporne kryteria, interpretowane w świetle kontekstu prawnego i historycznego, w którym zostały przyjęte, nie wydają się oczywiście niewłaściwe w świetle przypomnianego w pkt 46 powyżej celu środków ograniczających, nadrzędnego znaczenia utrzymania pokoju oraz bezpieczeństwa i stabilności w Europie i na świecie.
- 59 Wreszcie, zarzuty skarżącego, w ramach których podkreśla on, że jego nazwisko zostało umieszczone w spornych wykazach wyłącznie ze względu na jego status akcjonariusza Alfa Bank i ze względu na uznanie Alfa Bank za prominentnego podatnika Rosji – co skarżący kwestionuje – wchodzi w zakres badania jego indywidualnej sytuacji, a tym samym w zakres badania zarzutu dotyczącego błędu w ocenie.
- 60 W związku z tym zarzut niezgodności z prawem należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia***

- 61 Skarżący twierdzi, po pierwsze, że uzasadnienie zaskarżonych aktów nie pozwalało mu na dokładne określenie, o jakie „sporne transakcje” chodzi, ani na zrozumienie zakresu zastosowanego wobec niego środka. Po drugie, uzasadnienie nie uprawnia przekonania, że Rada

starannie zbadała powody umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach i że ma ono w rzeczywistości charakter czysto formalny. Dodaje on w replice, że uzasadnienie aktów nie zostało poparte dowodami i jest nieprawidłowe. W piśmie dostosowującym skargę skarżący podnosi, że akty pozostawiające jego nazwisko w spornych wykazach nie pozwalają na zidentyfikowanie powodów utrzymania ich w mocy we wrześniu 2022 r., kiedy sytuacja uległa zmianie w porównaniu z sytuacją z pierwotnego rozporządzenia z 2014 r. Ponadto nie przeprowadzono podsumowania wpływu środków ani ich aktualnej oceny. Podobnie pismo z dnia 15 września 2022 r., w którym Rada oddaliła wniosek skarżącego o dokonanie przeglądu, nie zawiera żadnego uzasadnienia pozwalającego na zrozumienie powodów pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.

- 62 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 63 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, ściśle związany z zasadą poszanowania prawa do obrony, ma na celu, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 49).
- 64 Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do okoliczności danej sprawy, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych zarzutów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. W szczególności nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne ani by zawierało szczegółową odpowiedź na rozważania przedstawione przez zainteresowanego w trakcie konsultacji przed przyjęciem tego aktu, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W konsekwencji akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53; zob. również wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 I tak, po pierwsze, akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka. Po drugie, stopień szczegółowości uzasadnienia decyzji musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakim uzasadnienie ma być przedstawione (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Ponadto w orzecznictwie wyjaśniono, że uzasadnienie aktu Rady nakładającego środek ograniczający nie tylko powinno wskazywać jego podstawę prawną, ale także szczególnie i konkretne powody, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, że zainteresowany powinien zostać objęty takim środkiem (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 67 W niniejszej sprawie sporne środki zostały przyjęte na podstawie zaskarżonych aktów, które zarówno w odniesieniu do aktów pierwotnych, jak i aktów utrzymujących uściślają kontekst, w ramach ich odpowiednich motywów, oraz podstawy prawne, na których zostały przyjęte.
- 68 Ponadto wskazanie okoliczności faktycznych, przypomniane w pkt 16 powyżej, stanowi uzasadnienie wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić skarżącemu zrozumienie powodów, dla których jego nazwisko zostało umieszczone, a następnie pozostawione w spornych wykazach.
- 69 W tym względzie argument, zgodnie z którym uzasadnienie zaskarżonych aktów nie pozwalało mu dokładnie określić, o jakie „sporne transakcje” chodzi, nie podważa tego twierdzenia, ponieważ nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne przed przyjęciem aktu utrzymującego nazwisko strony w spornym wykazie. Podobnie w świetle przedstawionego uzasadnienia argument, zgodnie z którym jest ono czysto formalne, również należy oddalić. Uzasadnienie w niniejszej sprawie zawiera bowiem wystarczająco dużo okoliczności faktycznych i wyjaśnień, aby umożliwić skarżącemu zrozumienie zakresu podjętego wobec niego środka, a Sądowi przeprowadzenie kontroli.
- 70 Argumenty skarżącego, zgodnie z którymi uzasadnienie Rady jest nieprawidłowe lub niepoparte dowodami, dotyczą materialnej zgodności z prawem i nie mają znaczenia z punktu widzenia obowiązku uzasadnienia. To samo dotyczy argumentu, zgodnie z którym nie przeprowadzono żadnego podsumowania wpływu środków ani ich zaktualizowanej oceny.
- 71 Wreszcie, skarżący podnosi w piśmie dostosowującym skargę, że akty utrzymujące nie pozwalają na określenie powodów takiego utrzymania w mocy.
- 72 Jednakże, jak wynika z pkt 20 i 22 powyżej, należy stwierdzić, że Rada, po zbadaniu uwag przedstawionych przez skarżącego, uznała, że ze względu na podobieństwo argumentów jej wcześniejsze uwagi w ramach niniejszej sprawy mają zastosowanie.
- 73 Oznacza to wystarczająco jasno, że powody pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach są takie same jak powody, które uzasadniały jego pierwotne umieszczenie, wobec czego w odstępie sześciu miesięcy nie jest konieczne dodatkowe uzasadnienie. Ponadto nie jest również wymagane, aby uzasadnienie aktów utrzymujących odpowiadało w sposób szczegółowy na rozważania przedstawione przez zainteresowanego w trakcie konsultacji przed przyjęciem tego aktu.
- 74 Ponadto argument, zgodnie z którym rozporządzenie wykonawcze 2022/1529 odsyła do rozporządzenia nr 269/2014, podczas gdy zdaniem skarżącego sytuacja uległa zmianie, odnosi się do zasadności powodów i jest nieistotny w świetle obowiązku uzasadnienia. W każdym razie zarzut ten należy oddalić. Podstawą uzasadnienia decyzji 2022/1530 jest bowiem dalsza agresja wojskowa Rosji w Ukrainie, a rozporządzenie wykonawcze 2022/1529 jedynie dostosowało załącznik I do rozporządzenia nr 269/2014, aby uczynić go zgodnym z załącznikiem do decyzji 2014/145 w następstwie zmiany tej decyzji decyzją 2022/1530.
- 75 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zaskarżone akty wymieniają w sposób wymagany prawem okoliczności prawne i faktyczne stanowiące, zdaniem ich autora, ich podstawę.
- 76 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia.

***W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym***

- 77 Skarżący powołuje naruszenie jego prawa do obrony ze względu na fakt, że nie powiadomiono go w odpowiednim czasie o powodach umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach. Podnosi on, że Rada nie doręczyła mu osobiście zaskarżonych aktów, lecz opublikowała ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym, mimo że jego adres był znany władzom francuskim. Podkreśla, że wniosek o wysłuchanie, który złożył pismem z dnia 7 czerwca 2022 r. pozostał bez odpowiedzi. W piśmie dostosowującym skargę skarżący dodaje, że Rada powinna była powiadomić go o powodach pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach. Ponadto przedstawienie nowego dokumentu w duplice naruszało jego prawo do obrony.
- 78 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 79 Należy przypomnieć, że prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, ustanowione w art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych, będące integralną częścią poszanowania prawa do obrony, gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych dopuszcza jednakże ograniczenia w wykonywaniu praw ustanowionych w karcie, o ile dane ograniczenie szanuje zasadniczą treść danego prawa podstawowego oraz – z poszanowaniem zasady proporcjonalności – jest ono konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (zob. podobnie 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 101 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że prawo do obrony może podlegać ograniczeniom lub odstępstwom, w szczególności w dziedzinie środków ograniczających przyjętych w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 82 Ponadto istnienie naruszenia prawa do obrony należy oceniać przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, kontekstu jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. podobnie 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 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 Należy jeszcze przypomnieć, że sąd Unii rozróżnia z jednej strony pierwotne umieszczenie nazwiska danej osoby w rozpatrywanych wykazach, a z drugiej strony pozostawienie nazwiska tej osoby we wspomnianych wykazach (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2015 r., Al-Chihabi/Rada, T-593/11, EU:T:2015:249, pkt 40).
- 84 To właśnie w świetle tych wszystkich zasad i rozważań należy ocenić niniejszy zarzut.

*W sprawie aktów pierwotnych*

- 85 Po pierwsze, skarżący twierdzi, że Rada powinna była przekazać mu akty pierwotne w drodze bezpośredniego doręczenia.
- 86 W niniejszej sprawie powiadomienie o powodach umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach było przedmiotem ogłoszenia opublikowanego w Dzienniku Urzędowym z dnia 16 marca 2022 r. (zob. pkt 17 powyżej).
- 87 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że art. 3 ust. 2 decyzji 2014/145, ze zmianami, z jednej strony i art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, z drugiej strony przewidują, że Rada przekazuje osobie, której dotyczą środki ograniczające, decyzję wraz z uzasadnieniem „bezpośrednio – gdy adres jest znany – albo w drodze opublikowania ogłoszenia, umożliwiając takiej osobie [...] przedstawienie uwag”.
- 88 Następnie, jak wynika z orzecznictwa, ponieważ osobiste przekazanie tego typu decyzji jest zasadniczo konieczne, a opublikowanie jej jedynie w Dzienniku Urzędowym nie jest wystarczające, za każdym razem to do sądu należy zbadanie, czy fakt, że Rada nie podała uzasadnienia spornej decyzji osobiście do wiadomości strony skarżącej, nie skutkowało pozbawieniem jej możliwości zapoznania się w odpowiednim terminie z uzasadnieniem spornej decyzji oraz dokonania oceny zasadności środka w postaci przyjętego wobec niej zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych (wyroki: z dnia 13 września 2013 r., Makhlouf/Rada, T-383/11, EU:T:2013:431, pkt 48; z dnia 22 września 2021 r., Al-Imam/Rada, T-203/20, EU:T:2021:605, pkt 102; zob. również podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., Bank Melli Iran/Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 56).
- 89 Poza tym zgodnie z orzecznictwem można uznać, że Rada nie ma możliwości osobistego powiadomienia osoby fizycznej lub prawnej lub podmiotu o akcie dotyczącym środków ograniczających, które ich dotyczą, albo w wypadku, gdy adres tej osoby lub podmiotu nie jest publicznie znany i nie został udostępniony Radzie, albo w wypadku, gdy powiadomienie wysłane na adres, którym dysponuje Rada, nie powiodło się pomimo działań, które przedsięwzięła z wszelką należytą starannością, aby dokonać takiego powiadomienia (wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Mayaleh/Rada, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 61; z dnia 22 września 2021 r., Al-Imam/Rada, T-203/20, EU:T:2021:605, pkt 103).
- 90 W niniejszej sprawie Rada twierdzi, że nie posiadała adresu skarżącego.
- 91 Tymczasem skarżący nie przedstawił dowodów uprawdopodobniających okoliczności, że w dniu przyjęcia aktów pierwotnych Rada dysponowała jego adresem, osobistym lub służbowym, albo dlatego, że adres ten został jej podany, albo dlatego, że był on powszechnie znany. Należy wobec tego odrzucić przywołaną przez skarżącego okoliczność, że władze francuskie dysponowały jego adresem. Okoliczność, że władze francuskie mogły znać jego adres, nie podważa bowiem ustalenia, zgodnie z którym w dniu wydania wspomnianych aktów adres ten nie znajdował się w posiadaniu Rady.
- 92 Należy zatem uznać, że argument, zgodnie z którym Rada powinna była powiadomić skarżącego o aktach pierwotnych w drodze bezpośredniego doręczenia, należy oddalić.

- 93 Zresztą należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem brak osobistego powiadomienia o zaskarżonych aktach, o ile ma on wpływ na chwilę, w której rozpoczął bieg termin do wniesienia skargi, o tyle nie uzasadnia on sam w sobie stwierdzenia nieważności spornych aktów. Tymczasem skarżący nie podnosi żadnego argumentu w celu wykazania, że w niniejszym przypadku brak osobistego doręczenia tych aktów doprowadził do naruszenia jego praw, które uzasadniałoby stwierdzenie ich nieważności w zakresie, w jakim akty te jego dotyczą (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., T-734/14, VTB Bank/Rada, niepublikowany, EU:T:2018:542, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Po drugie, skarżący twierdzi, że nie przedstawiono mu w odpowiednim czasie powodów umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach.
- 95 Jednakże z akt sprawy wynika, że w następstwie ogłoszenia opublikowanego w dniu 16 marca 2022 r. skarżący zwrócił się do Rady pismem z dnia 5 kwietnia 2022 r. o przekazanie mu dokumentów uzasadniających wspomniane umieszczenie jego nazwiska w wykazie, co Rada uczyniła pismem z dnia 13 kwietnia 2022 r. Pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r. skarżący wystosował uwagi do Rady.
- 96 W związku z tym powiadomienie o powodach należy uznać w niniejszej sprawie za dokonane we właściwym czasie, ponieważ umożliwiło ono skarżącemu skuteczne przedstawienie jego stanowiska w odniesieniu do przyjętego względem niego uzasadnienia.
- 97 Po trzecie, należy przypomnieć, że ani rozpatrywane przepisy, ani ogólna zasada poszanowania prawa do obrony nie przyznają zainteresowanym prawa do wysłuchania, ponieważ wystarczająca jest możliwość przedstawienia uwag na piśmie (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 23 października 2008 r., People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 93; z dnia 6 września 2013 r., Bank Melli Iran/Rada, T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397, pkt 105; z dnia 10 listopada 2021 r., Alkattan/Rada, T-218/20, niepublikowany, EU:T:2021:765, pkt 64).
- 98 W niniejszej sprawie po otrzymaniu w dniu 13 kwietnia 2022 r. całości akt sprawy skarżący przekazał Radzie swoje uwagi w dniach 14 kwietnia, 30 maja, 7 czerwca, 5 lipca i 18 sierpnia 2022 r. Mógł on również wnieść skargę do Sądu oraz uzasadniony wniosek o zastosowanie środka tymczasowego.
- 99 Należy zatem stwierdzić, że w niniejszej sprawie brak wysłuchania skarżącego przez Radę nie naruszył jego prawa do obrony.

*W przedmiocie aktów utrzymujących*

- 100 Skarżący twierdzi w piśmie dostosowującym skargę, że przed pozostawieniem jego nazwiska w spornych wykazach Rada powinna była powiadomić go o swojej woli i powodach pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.
- 101 Należy przypomnieć, że kolejna decyzja o zamrożeniu środków finansowych, na podstawie której nazwisko osoby lub nazwa podmiotu figurujących już w wykazie zostają w tym wykazie pozostawione, co do zasady powinna być poprzedzona powiadomieniem o zgromadzonych dowodach obciążających daną osobę lub podmiot, a także umożliwieniem im bycia wysłuchanym

(wyrok z dnia 15 września 2021 r., Boshab/Rada, T-107/20, niepublikowany, EU:T:2021:583, pkt 78; zob. również podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 62).

- 102 Prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem aktów utrzymujących nazwisko osoby lub nazwę podmiotu w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi obowiązuje wówczas, gdy Rada zawarła w decyzji o pozostawieniu nazwiska osoby lub nazwy tego podmiotu w tym wykazie nowe okoliczności dotyczące tej osoby lub tego podmiotu, czyli okoliczności, które nie zostały uwzględnione w pierwotnej decyzji o umieszczeniu nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w tym wykazie (zob. wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 103 Jednakże w sytuacji gdy pozostawienie nazwiska danej osoby lub nazwy danego podmiotu w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi opiera się na tych samych powodach, które uzasadniały przyjęcie aktu pierwotnego, bez uwzględnienia wobec nich nowych okoliczności, Rada nie jest zobowiązana, w celu poszanowania przysługującego im prawa do bycia wysłuchanym, do ponownego przekazania im obciążających ich dowodów (wyroki: z dnia 7 kwietnia 2016 r., Central Bank of Iran/Rada, C-266/15 P, EU:C:2016:208, pkt 32, 33; z dnia 22 czerwca 2022 r., Haswani/Rada, T-479/21, niepublikowany, EU:T:2022:383, pkt 85).
- 104 Tymczasem w niniejszej sprawie pismem z dnia 15 września 2022 r. Rada oddaliła wnioszek o dokonanie przeglądu ze względu na to, że uwagi skarżącego nie podważały jej oceny, zgodnie z którą istniały wystarczające powody, aby pozostawić jego nazwisko w spornych wykazach. Ponadto z uwagi na podobieństwo argumentów Rada odesłała do uwag, które przedstawiła w postępowaniach w przedmiocie środków tymczasowych, które dotyczą skarżącego [sprawy T-193/22 R i C-526/22 P (R)], oraz do odpowiedzi na skargę w niniejszej sprawie.
- 105 Czyniąc to, Rada poinformowała skarżącego o pozostawieniu jego nazwiska w spornych wykazach z tych samych powodów, które uzasadniały przyjęcie aktów pierwotnych, bez uwzględnienia w stosunku do niego nowych okoliczności.
- 106 W świetle tych okoliczności Rada nie miała obowiązku ponownego przekazania skarżącemu zgromadzonych przeciwko niemu dowodów, aby przestrzegać przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym.
- 107 Ponadto należy uznać, że – jak twierdzi Rada – artykuł, który ukazał się we wrześniowym wydaniu miesięcznika *Le Monde diplomatique* w 2019 r., dotyczący korupcji w Rosji został przedstawiony w duplice w odpowiedzi na argument repliki, a nie jako uzasadnienie a posteriori. Nie można zatem stwierdzić naruszenia prawa do obrony w tym względzie.
- 108 W konsekwencji zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu dotyczącego oczywistego błędu w ocenie i uzasadnienia pozbawionego podstaw***

- 109 Z uzasadnienia umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach wynika, że został on objęty przedmiotowymi środkami ograniczającymi na podstawie spornych kryteriów.



110 W ramach niniejszego zarzutu skarżący, po pierwsze, kwestionuje moc dowodową dowodów przedstawionych na poparcie umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach, a po drugie, podnosi oczywiście błędny charakter ocen zawartych w uzasadnieniu zaskarżonych aktów.

111 Sąd jest zdania, że zasadne jest rozpocząć badanie zarzutu od zbadania tych dwóch jego części w świetle kryterium g).

*W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej braku mocy dowodowej dowodów przedstawionych w uzasadnieniu kryterium g)*

112 Skarżący kwestionuje wartość dowodową dokumentów zgromadzonych przez Radę w aktach sprawy. Twierdzi on, że artykuły prasowe przedstawione przez Radę nie są opatrzone datą lub że pochodzą sprzed ponad 17 lat albo że ich autor jest nieznany. Kwestionuje on ich wiarygodność i podkreśla, że nie dokonano żadnej weryfikacji ich prawdopodobieństwa w drodze kontroli porównawczej z innymi źródłami pochodzącymi od organów urzędowych.

113 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.

114 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalnością orzecznicza sądu Unii rządzi zasada swobodnej oceny dowodów, zaś jedynym kryterium oceny wartości przedstawionych dowodów jest ich wiarygodność. W tym względzie w celu oceny wartości dowodowej danego dokumentu należy sprawdzić prawdopodobieństwo informacji w nim zawartych oraz uwzględnić zwłaszcza pochodzenie dokumentu, okoliczności jego sporządzenia, osobę jego adresata i zastanowić się, czy w świetle jego treści wydaje się on rozsądny i rzetelny [zob. wyroki: z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour/Rada, T-461/16, EU:T:2018:316, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 95 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

115 W braku uprawnień do prowadzenia dochodzeń w państwach trzecich ocena organów Unii powinna faktycznie opierać się na publicznie dostępnych źródłach informacji, sprawozdaniach, artykułach prasowych, raportach tajnych służb lub innych podobnych źródłach informacji (wyroki: z dnia 14 marca 2018 r., Kim i in./Rada i Komisja, T-533/15 i T-264/16, EU:T:2018:138, pkt 107; z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 59).

116 Ponadto należy zauważyć, że sytuacja konfliktu, w który zaangażowane są Federacja Rosyjska i Ukraina, w praktyce czyni szczególnie utrudnionym dostęp do niektórych źródeł, wyraźne wskazanie pierwotnego źródła niektórych informacji, a także ewentualne zebranie zeznań od osób, które zgadzają się na ujawnienie ich tożsamości. Wynikające z tego trudności w prowadzeniu dochodzenia stanowią przeszkodę dla dostarczenia dokładnych dowodów i obiektywnych informacji (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anbouba/Rada, C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 46; z dnia 24 listopada 2021 r., Al Zoubi/Rada, T-257/19, EU:T:2021:819, pkt 73).

117 W niniejszej sprawie w celu uzasadnienia umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie kryterium g) Rada oparła się na artykule, który ukazał się w dniu 6 kwietnia 2018 r. w amerykańskim portalu informacyjnym *Daily Beast*, redagowanym przez historyczkę ze Stanów Zjednoczonych (dowód nr 1). Argument skarżącego, zgodnie z którym

kronika ta miała na celu wykorzystanie nowych wpisów na blogach satyrycznych i popularnych w przeddzień wyborów w Stanach Zjednoczonych, nie pozbawia tego dokumentu wszelkiej mocy dowodowej.

- 118 Artykuł pochodzący ze strony internetowej „astral.ru” (dowód nr 2), choć nieopatrzony datą, zawiera podtytuł wskazujący, że dotyczy największych podatników w Rosji w 2020 r. Ponadto, nawet jeśli, jak wskazuje skarżący, źródłem tego artykułu jest komercyjna strona internetowa rosyjskiego dostawcy usług cyfrowych, artykuł ten odnosi się do zarządzenia rosyjskiego federalnego urzędu podatkowego i wskazuje kryteria, na podstawie których dana organizacja jest uznawana za jednego z największych podatników. Do tego artykułu dołączono listę największych rosyjskich podatników w 2020 r. Wynika z tego, że nie można pominąć wartości dowodowej tego artykułu, który przytacza swe źródła i możliwe do zweryfikowania dowody, na których się opiera.
- 119 Artykuł opublikowany na stronie internetowej „banki.ru” w dniu 30 sierpnia 2018 r. (dowód nr 3) odnosi się do ogłoszonego przez magazyn *Forbes* rankingu najbardziej wpływowych Rosjan. Nawet jeśli jest to źródło wtórne, wskazuje ono jako swoje źródło ranking najbardziej wpływowych osób według *Forbes* 2018, a zatem jego wartość dowodowa nie może zostać podważona.
- 120 W świetle powyższych uwag, mając na uwadze kontekst charakteryzujący sytuację w Rosji oraz brak uprawnień dochodzeniowych Rady w państwach trzecich (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 115, 116 powyżej), nie sposób odmówić mocy dowodowej dokumentom zawartym w aktach sprawy.

*W przedmiocie części drugiej, dotyczącej „oczywiście” błędnej oceny okoliczności faktycznych na podstawie kryterium g)*

- 121 Przede wszystkim należy zauważyć, że zarzut ten należy traktować jako dotyczący błędu w ocenie, a nie oczywistego błędu w ocenie. Chociaż jest z pewnością prawdą, że Rada dysponuje pewnym marginesem swobody przy ustalaniu, czy w konkretnym wypadku zostały spełnione kryteria prawne, na których opierają się zastosowane środki ograniczające, to jednak pozostaje również faktem, że sądy Unii powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Następnie należy przypomnieć, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 karty praw podstawowych wymaga między innymi, by sąd Unii upewnił się, że decyzja o przyjęciu lub utrzymaniu w mocy środków ograniczających, która ma dla zainteresowanej osoby czy zainteresowanego podmiotu skutek osobisty, opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leży u podstaw wspomnianej decyzji, tak aby kontrola sądowa nie ograniczała się do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale by dotyczyła tego, czy powody te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tejsz decyzji – są wykazane (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119).
- 123 W razie zakwestionowania zasadności zarzutów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie lub podmiotowi do właściwego organu Unii należy wykazanie ich zasadności, a nie do tej osoby czy tego podmiotu przedstawienie dowodu na przeciwieństwo wskazującego na bezpodstawność

przywołanych zarzutów (wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 121; z dnia 3 lipca 2014 r., National Iranian Tanker Company/Rada, T-565/12, EU:T:2014:608, pkt 57).

- 124 Oceny zasadności powodów zastosowania środków ograniczających należy dokonywać, rozpatrując dowody i informacje nie w sposób oderwany, lecz w kontekście, w jaki się wpisują. Rada wywiązuje się bowiem ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, jeśli przedstawia przed sądem Unii zbiór wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalający na ustalenie istnienia wystarczającego związku między podmiotem podlegającym środkowi obejmującemu zamrożenie środków finansowych a reżimem lub, ogólnie, zwalczanymi sytuacjami (zob. wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., Badica i Kardiam/Rada, T-619/15, EU:T:2017:532, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 To właśnie w świetle tych zasad orzeczniczych należy ustalić, czy Rada popełniła błąd w ocenie, uznając, że w niniejszym przypadku istniała wystarczająco solidna podstawa faktyczna uzasadniająca, po pierwsze, pierwotne umieszczenie nazwiska skarżącego w sporym wykazie, a po drugie, pozostawienie tam jego nazwiska.
- 126 Na wstępie należy rozstrzygnąć kwestię dopuszczalności dodatkowych dokumentów przedstawionych przez skarżącego.
- *W przedmiocie dopuszczalności dodatkowych dokumentów przedstawionych przez skarżącego*
- 127 Należy przypomnieć, że art. 85 § 3 regulaminu postępowania przewiduje, iż wyjątkowych przypadkach strony główne mogą przedstawiać nowe dowody lub wnioski dowodowe przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione.
- 128 W niniejszej sprawie w dniu 19 grudnia 2022 r. skarżący przedstawił pięć dodatkowych dokumentów, uzasadniając fakt przedstawienia ich po terminie wskazaniem, że śledził na bieżąco przebieg dochodzenia w swojej sprawie i odpowiadał na argumenty Rady.
- 129 Rada twierdzi, że dowody te zostały przedstawione po terminie, a zatem są niedopuszczalne, w każdym zaś razie są bez znaczenia dla sprawy.
- 130 Pierwszym dodatkowym dokumentem jest zaświadczenie z dnia 9 grudnia 2022 r. wydane przez audytorów ABH Holdings SA, a drugim dodatkowym dokumentem jest zaświadczenie z dnia 16 grudnia 2022 r. wydane przez kancelarię adwokacką rzeczonoj spółki. Dokumenty te wskazują w szczególności na status skarżącego jako mniejszościowego akcjonariusza, umowę dotyczącą zbycia jego udziałów w ABH Holdings w przeddzień przyjęcia zaskarżonych aktów z marca 2022 r. oraz na strukturę akcjonariatu tej spółki. Dowody te odnoszą się zatem do informacji, o których skarżący posiadał wiedzę na wcześniejszym etapie postępowania. Tymczasem skarżący nie wskazał, że nie był w stanie przedstawić ich na wcześniejszym etapie postępowania ani dlaczego nie był w stanie tego uczynić. Okoliczność, na którą wskazał, że śledził na bieżąco przebieg dochodzenia w swojej sprawie, nie stanowi wyjątkowej okoliczności uzasadniającej opóźnione przedstawienie dowodów w rozumieniu art. 85 § 3 regulaminu postępowania.

- 131 Trzeci dodatkowy dokument zawiera oświadczenie z dnia 28 marca 2022 r., natomiast czwarty i piąty dodatkowy dokument zawierają treść wysłuchania z dnia 1 kwietnia 2022 r. Tymczasem należy stwierdzić, że dokumenty te mogły zostać przedstawione w załączniku do repliki z dnia 19 sierpnia 2022 r., a nawet w załączniku do skargi z dnia 15 kwietnia 2022 r.
- 132 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że skarżący nie uzasadnił, w rozumieniu art. 85 § 3 regulaminu postępowania, spóźnionego przedstawienia tych dodatkowych dowodów. Elementy te są zatem niedopuszczalne i nie zostaną uwzględnione przez Sąd w ramach badania niniejszego zarzutu.
- W przedmiocie pierwotnego umieszczenia w wykazie
- 133 Skarżący twierdzi, że nie spełnia on przesłanek określonych w kryterium g), które jego zdaniem odnoszą się do ograniczonego kręgu wiodących przedsiębiorców protegowanych prezydenta Putina, którzy wspierają rosyjski reżim, co nie odnosi się do niego. Żaden z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy nie pozwalał stwierdzić, by był on wiodącym przedsiębiorcą. Skarżący kwestionuje również stosowane przez Radę pojęcie „osoby wpływowej”, które nie może opierać się wyłącznie na znaczeniu danej osoby bez uwzględnienia jej ścisłych powiązań z danym reżimem politycznym. Kwestionuje on ranking rosyjskiej edycji *Forbesa*, wskazując, że wobec niektórych przedsiębiorców w nim wymienionych nie zastosowano sankcji. Skarżący dodaje, że nie spełnia przyjętej w prawie ukraińskim definicji oligarchy.
- 134 Ponadto sprzeciwia się on utożsamianiu jego osoby z podmiotem Alfa Bank, w którym nie pełnił nigdy funkcji kierowniczej, a którego był akcjonariuszem mniejszościowym z 16,3 % udziałów, co nie stanowiło nawet mniejszości blokującej, z której zrezygnował po przyjęciu aktów pierwotnych. Alfa Bank prowadził regularną działalność w Rosji, nie wspierając jednak działań reżimu. Skarżący podkreśla, że pojęcie „wpływu” nie ogranicza się wyłącznie do posiadania udziału w spółce z siedzibą w danym państwie z pominięciem pełnionej funkcji kierowniczej lub posiadania większościowego udziału. Tymczasem skarżący twierdzi, że nie sprawował kontroli i nie był rzeczywistym beneficjentem w żadnym z podmiotów należących do Alfa Group.
- 135 [Poufne]<sup>1</sup>.
- 136 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 137 Należy przypomnieć, że nazwisko skarżącego zostało umieszczone w spornych wykazach na podstawie kryterium g) ze względu na fakt, że „jest jednym z głównych udziałowców konglomeratu Alfa Group (obejmującego Alfa Bank) jednego z największych podatników w Rosji [...] [i u]waża się, że jest jedną z najbardziej wpływowych osób w Rosji”.
- 138 Należy stwierdzić, że w kryterium g) posłużono się pojęciem „wiodących przedsiębiorców” „zaangażowan[ych] w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi [rosyjskiemu]”, nie przewidując dodatkowych warunków dotyczących bezpośredniego lub pośredniego związku z tym rządem. Celem tego kryterium jest bowiem wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działalność i politykę destabilizującą Ukrainę oraz agresję militarną przeciwko temu krajowi.

<sup>1</sup> Nieujawnione poufne informacje.

- 139 W tym względzie, jak przypomniano wyżej (zob. pkt 49 powyżej), istnieje logiczny związek między z jednej strony oddziaływaniem na wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarki zapewniających istotne dochody rządowi rosyjskiemu a celem środków ograniczających w niniejszej sprawie, jakim jest zwiększenie presji na Federację Rosyjską oraz zwiększenie kosztów jej działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy – z drugiej strony (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157).
- 140 Jednakże nic w motywach lub przepisach decyzji 2014/145, ze zmianami, i rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, nie pozwala na stwierdzenie, że to do Rady należy wykazanie istnienia ścisłego związku lub współzależności między osobą, której nazwisko zostało umieszczone w spornych wykazach, z jednej strony a rządem rosyjskim lub jego działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy z drugiej strony.
- 141 Wbrew temu, co twierdzi skarżący, z orzecznictwa dotyczącego kryterium „wiodącego przedsiębiorcy” zastosowanego w ramach środków ograniczających przyjętych wobec Syryjskiej Republiki Arabskiej nie można wywieść, że pojęcie wiodącego przedsiębiorcy, użyte w ramach kryterium zastosowanego w niniejszej sprawie, pociąga za sobą obowiązek wykazania przez Radę istnienia ścisłych związków lub współzależności z rządem rosyjskim.
- 142 Taka wykładnia byłaby sprzeczna nie tylko z brzmieniem kryterium g), lecz również z zamierzonym celem.
- 143 Po pierwsze bowiem, w świetle brzmienia kryterium g), jak przypomniano w pkt 44 powyżej, należy uznać, że osoby, których dotyczą środki ograniczające, należy uznać za wpływowe ze względu na ich znaczenie w sektorze, w którym prowadzą działalność, oraz ze względu na znaczenie, jakie ma ten sektor dla gospodarki rosyjskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., T-715/14, Rosneft i in./Rada, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie pojęcie „wiodącego przedsiębiorcy” należy zatem rozumieć jako odnoszące się do rangi tych przedsiębiorców w świetle zwłaszcza ich pozycji zawodowej, znaczenia ich działalności gospodarczej, wielkości posiadanego kapitału lub funkcji, jakie pełnią w jednym lub kilku przedsiębiorstwach, w ramach których prowadzą oni działalność.
- 144 Po drugie, celem rozpatrywanych środków ograniczających nie jest zastosowanie sankcji wobec niektórych osób lub podmiotów ze względu na ich powiązania z sytuacją w Ukrainie lub ich powiązania z rządem rosyjskim, lecz – jak przypomniano w pkt 46 powyżej – zastosowanie sankcji gospodarczych wobec Federacji Rosyjskiej w celu zwiększenia wywieranej na nią presji i zwiększenia kosztów jej działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz położenie kresu, tak szybko jak to możliwe, agresji, której ona doświadczyła (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 160).
- 145 W związku z tym wbrew temu, co twierdzi skarżący, kryterium g) nie wymaga od Rady wykazania istnienia ścisłych związków lub stosunku współzależności z rządem rosyjskim. Nie zależy ono również od możliwości przypisania skarżącemu [odpowiedzialności za] decyzję o kontynuowaniu agresji wojskowej na Ukrainę lub od bezpośredniego lub pośredniego związku z aneksją Krymu lub destabilizacją Ukrainy, jak wskazano w piśmie dostosowującym skargę.

- 146 To w świetle tych rozważań należy ocenić, czy Rada dopuściła się w swojej decyzji błędu w ocenie, uznając, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą działającym w sektorze gospodarczym, który dostarczał istotnego źródła dochodów rządowi rosyjskiemu.
- 147 W niniejszej sprawie, odnosząc się w pierwszej kolejności do przypisanego skarżącemu statusu wiodącego przedsiębiorcy, należy przypomnieć, że – jak wynika w szczególności z dowodu nr 1 – skarżący jest współzałożycielem Alfa Group, która jest dużą prywatną grupą przemysłową i finansową Rosji, która – jak skarżący przyznał na rozprawie – prowadzi interesy w różnych sektorach, takich jak sektor naftowy, gazowy, handel, ubezpieczenia, telekomunikacja oraz bankowość komercyjna i handlowa.
- 148 Z dowodu nr 3 wynika również, że magazyn *Forbes* sporządził ranking najbardziej wpływowych Rosjan i Rosjank, w tym polityków, parlamentarzystów, gubernatorów i dyrektorów największych spółek, a skarżący został wymieniony jako jeden ze 100 najbardziej wpływowych Rosjan. Jak wskazuje Rada, o ile można mieć rozbieżne opinie co do kryteriów, jakimi posłużono się do stworzenia omawianego rankingu, o tyle jest to jednak wskazanie osób zajmujących znaczącą pozycję w gospodarce, polityce lub administracji Rosji. Ponadto tezę tę potwierdza to również artykuł z *Insidera* z dnia 13 kwietnia 2022 r., przedstawiony w załączniku do skargi, odnoszący się do rankingu *Forbes International* z 2022 r., który wymienia skarżącego jako „jedną z najbardziej wpływowych osób Rosji”. Argument skarżącego, zgodnie z którym niektórzy wymienieni w nim przedsiębiorcy nie zostali objęci środkami ograniczającymi, należy oddalić, ponieważ ewentualna odmienna praktyka Rady w tym względzie mieści się w zakresie służącego jej uznania i nie może prowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych osób i podmiotów (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2012 r., *Melli Bank/Rada*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 62).
- 149 Ponadto z akt sprawy wynika, że skarżący był jednym z ośmiu członków rady nadzorczej (Supervisory Board) A 1 Investment Holding SA, struktury inwestycyjnej konsorcjum Alfa Group, od października 2018 r. do dnia 15 marca 2022 r.
- 150 Wreszcie, z akt sprawy i wyjaśnień przedstawionych przez skarżącego na rozprawie wynika, że Alfa Group zawiera w sobie strukturę bankową, ABH Holdings, do której w szczególności należy Alfa Bank, oraz że skarżący był akcjonariuszem ABH Holdings z 16,3 % udziałów.
- 151 Wynika z tego, że nawet jeśli od 2010 r. skarżący nie pełnił już funkcji kierowniczych w ABH Holdings lub w jej spółkach zależnych, Rada nie popełniła błędu w ocenie, kwalifikując go jako „jednego z głównych udziałowców konglomeratu Alfa Group” ze względu na okoliczność, że posiadał on 16,3 % udziałów w ABH Holdings. O ile prawdą jest, że chodzi o udział mniejszościowy, o tyle pozostaje on istotny, biorąc pod uwagę fakt, że w posiadaniu tej spółki znajduje się Alfa Bank, który jest największym rosyjskim bankiem komercyjnym i prywatnym.
- 152 Prawdą jest, że z wydanego w dniu 6 kwietnia 2022 r. zaświadczenia dyrektora ABH Holdings wynika, że skarżący zbył swoje udziały w tej spółce w dniu 14 marca 2022 r. i że nie ma już w niej żadnego udziału (ownership interest).
- 153 Jednakże poza tym, że wartością dowodową tego zaświadczenia, wydanego przez dyrektora spółki – której skarżący był akcjonariuszem – należy zrelatywizować zgodnie z przytoczonym wyżej orzecznictwem (zob. pkt 114 powyżej), należy stwierdzić, że wspomniane zaświadczenie oznacza, iż skarżący był akcjonariuszem ABH Holdings do dnia poprzedzającego przyjęcie aktów pierwotnych. Przywołana zmiana sytuacji, która miała jakoby mieć miejsce w przeddzień

przyjęcia aktów pierwotnych, przy założeniu, że zostanie wykazana, nie pozwala wykluczyć posiadania przez skarżącego statusu wiodącego przedsiębiorcy i stwierdzić błędu w ocenie popełnionego przez Radę w tym względzie.

- 154 Ponadto w świetle kryterium g) pojęcie „wiodącego przedsiębiorcy” odnosi się do okoliczności faktycznych, które są zarówno przeszłe, jak i długoterminowe. W związku z tym okoliczność, że powody umieszczenia nazwiska skarżącego w spornym wykazie odnoszą się do okoliczności faktycznych, które miały miejsce przed wydaniem zaskarżonej decyzji i które ustały w dniu ich wydania, nie musi oznaczać, iż środki ograniczające utrzymane w mocy w stosunku do niego w tej decyzji były zbędne (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 83).
- 155 Tym samym w świetle całości powyższych rozważań Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy w dniu przyjęcia aktów pierwotnych uznała, że zostały spełnione przesłanki uznania skarżącego za „wiodącego przedsiębiorcę” w rozumieniu kryterium g).
- 156 W drugiej kolejności, odnosząc się do rozpatrywanego sektora gospodarczego, właściwe jest wskazać, że Alfa Bank, należący do ABH Holdings, jest bankiem prywatnym, który – jak wskazuje skarżący – prowadzi regularną działalność w Rosji, jest największym rosyjskim bankiem komercyjnym i prywatnym i jest częścią Alfa Group – dużej rosyjskiej prywatnej grupy przemysłowej i finansowej. W tym względzie należy podkreślić, że z kryterium g) wynika, że to sektor gospodarczy, a nie osoba fizyczna lub prawna, której nazwisko lub nazwa została umieszczona w spornych wykazach, musi stanowić istotne źródło dochodów rządu rosyjskiego. Sektor gospodarczy, którego dotyczy niniejsza sprawa, to sektor bankowy, w odniesieniu do którego jest bezsporne, że stanowi istotne źródło dochodów rządu rosyjskiego.
- 157 Ponadto ustalenie, zgodnie z którym Alfa Bank jest jednym z największych podatników w Rosji, opiera się na spójnych dowodach przedstawionych przez Radę. W szczególności dowód nr 1 wymienia Alfa Bank jako jeden z największych prywatnych banków Rosji, a dowód nr 2 zawiera wykaz 24 największych rosyjskich podatników w 2020 r., w tym Alfa Bank.
- 158 Argument skarżącego kwestionujący pozycję Alfa Banku wśród 24 największych podatników z Rosji należy oddalić. Skarżący kwestionuje bowiem ranking przytoczony w tym dokumencie, twierdząc, że z wyjątkiem opublikowania przez spółki ich sprawozdań finansowych status płatnika podatku nie może zostać sprawdzony i udowodniony bez uzyskania od organu podatkowego danego państwa dokładnej informacji o randze danego płatnika w systemie podatkowym. Jednakże, o ile skarżący kwestionuje wiarygodność i prawidłowość rzeczonoego rankingu, o tyle nie podważa on posiadania przez tę spółkę statusu znaczącego płatnika podatku.
- 159 Wynika z tego, że Rada wykazała na podstawie wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak, że Alfa Group, w skład której wchodzi Alfa Bank, działa w sektorze gospodarczym – w tym przypadku w sektorze bankowym – stanowiącym istotne źródło dochodów dla rządu rosyjskiego.
- 160 W świetle całości powyższych rozważań Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy w dniu przyjęcia aktów pierwotnych uznała, że zostały spełnione przesłanki zastosowania względem skarżącego kryterium g).
- 161 Pozostałe argumenty podniesione przez skarżącego nie podważają tego ustalenia.

- 162 Po pierwsze, podniesione przez skarżącego okoliczności – jakoby Alfa Group nie była kontrolowana przez rosyjskie państwo, nie otrzymywała żadnego wsparcia, pozostawała z dala od polityki, stosowała „zachodnie normy etyczne” i zajmowała istotne miejsce w ukraińskiej gospodarce – nie mają znaczenia w świetle kryterium g). To samo dotyczy twierdzenia, że Alfa Bank prowadzi regularną działalność w Rosji, nie wspierając jednak działań rządu rosyjskiego przeciwko Ukrainie. Kryterium g) wskazuje bowiem, że sektor powinien być istotnym źródłem dochodów dla rządu rosyjskiego, nie stawiając przy tym warunku istnienia związku między tym źródłem dochodów a działaniami tego rządu w Ukrainie, nie wymagając dowodu na okoliczność istnienia zamiaru wspierania tych działań. Ponadto, jak skarżący przyznał na rozprawie, Alfa Bank figuruje w europejskich wykazach środków ograniczających od dnia 25 lutego 2022 r. [zob. załącznik V do decyzji Rady (WPZiB) 2022/327 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 48, s. 1).
- 163 Po drugie, skarżący twierdzi, że umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach jest błędem w świetle wielostronnej polityki sankcji. Jednakże argumenty skarżącego dotyczące faktu, że jego nazwisko nie zostało umieszczone w ukraińskich lub w amerykańskich wykazach sankcji, nie mogą być decydujące dla wykładni przesłanek wskazujących, właściwych porządkowi prawnemu Unii. Podobnie pojęciom zawartym w przepisie prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia ich znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić przy uwzględnieniu kontekstu przepisu i celu danego uregulowania (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Pantochim, C-19/19, EU:C:2020:456, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym definicja oligarchy w prawie ukraińskim nie ma znaczenia dla wykładni kryterium g), które jest niezależne od osobistego zaangażowania skarżącego w wojnę lub istnienia bezpośrednich lub bliskich powiązań lub stosunku współzależności z danym reżimem politycznym.
- 164 [*Poufne*].
- 165 Z całości powyższych rozważań wynika, że Rada nie popełniła błędu w ocenie, uznając w aktach pierwotnych, że zostały spełnione przesłanki zastosowania względem skarżącego kryterium g).
- *W przedmiocie pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach*
- 166 W piśmie dostosowującym skargę skarżący twierdzi, że przedstawił Radzie dowody, które nie zostały wzięte pod uwagę, takie jak okoliczność, że jest on jedynie akcjonariuszem mniejszościowym, że nie wywiera żadnego wpływu na działalność lub strategię banku, a zatem nie jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność w rozpatrywanym sektorze. Powołuje się on również na nieskuteczność środków, brak podsumowania lub oceny tych środków oraz uwzględnienie jedynie kontekstu istniejącego we wrześniu 2022 r., bez zwrócenia uwagi na jego indywidualną sytuację.
- 167 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 168 Ponadto należy przypomnieć, że środki ograniczające mają charakter zabezpieczający oraz z definicji tymczasowy, ich ważność jest zaś uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania w mocy w celu realizacji związanego z nimi celu. Zadaniem Rady jest zatem, w ramach okresowego przeglądu tych środków ograniczających, dokonanie zaktualizowanej oceny sytuacji i podsumowanie wpływu danych środków, tak aby ustalić, czy umożliwiły one osiągnięcie celów



zakładanych przez pierwotne umieszczenie danych osób i podmiotów w spornym wykazie, czy też nadal możliwe jest wyciągnięcie takich samych wniosków w odniesieniu do tych osób i podmiotów (zob. wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 67).

- 169 W celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska osoby w rozpatrywanych wykazach nie jest zabronione, by Rada oparła się na tych samych dowodach, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w wykazie, ponowne tamże umieszczenie lub poprzednie pozostawienie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, pod warunkiem że po pierwsze, powody umieszczenia w wykazie nie uległy zmianie, a po drugie, kontekst nie zmienił się w taki sposób, że dowody te stały się nieaktualne (zob. podobnie wyrok z dnia 23 września 2020 r., Kaddour/Rada, T-510/18, EU:T:2020:436, pkt 99). Wspomniany kontekst obejmuje nie tylko sytuację państwa, w odniesieniu do którego system środków ograniczających został ustanowiony, lecz również szczególną sytuację danej osoby [wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 78; zob. także wyrok z dnia 9 czerwca 2021 r., Borborudi/Rada, T-580/19, EU:T:2021:330, pkt 60 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo]. Podobnie pozostawienie w spornym wykazie jest uzasadnione w świetle wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności w świetle faktu, że cele środków ograniczających nie zostały osiągnięte (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 83, 84; z dnia 27 kwietnia 2022 r., Boshab/Rada, T-103/21, niepublikowany, EU:T:2022:248, pkt 121; z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 56).
- 170 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że z art. 6 decyzji 2014/145, ze zmianami, wynika, że decyzja ta podlega stałemu przeglądowi, w związku z czym jest przedłużana lub ewentualnie zmieniana, jeżeli Rada uzna, że jej cele nie zostały osiągnięte. Artykuł 14 ust. 4 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, przewiduje natomiast dokonywanie przeglądu wykazu zawartego w załączniku do tego rozporządzenia w regularnych odstępach czasu, co najmniej co 12 miesięcy.
- 171 W odniesieniu do aktów utrzymujących należy stwierdzić, że powody umieszczenia w wykazie pozostały takie same jak w aktach pierwotnych.
- 172 Zgodnie z przywołanym wyżej orzecznictwem (pkt 169 powyżej) należy zatem zbadać, czy kontekst, cele i indywidualna sytuacja skarżącego pozwalały na pozostawienie jego nazwiska w wykazie na podstawie niezmienionych powodów.
- 173 Co się tyczy ogólnego kontekstu związanego z sytuacją w Ukrainie, należy stwierdzić, że w dniu przyjęcia aktów o pozostawieniu nazwiska skarżącego w wykazie sytuacja w Ukrainie pozostawała nadal poważna.
- 174 Tym samym środki ograniczające są nadal uzasadnione w świetle zamierzonego celu, jakim jest wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działalność i politykę destabilizującą Ukrainę, a także agresję militarną wobec Ukrainy, oraz zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy.
- 175 Co się tyczy indywidualnej sytuacji skarżącego, należy stwierdzić, że jego pisma, w szczególności pismo z dnia 30 maja 2022 r. oraz wniosek z dnia 1 listopada 2022 r. o dokonanie przeglądu, odnoszą się do argumentów podniesionych już w uwagach dotyczących aktów pierwotnych.

W szczególności skarżący podkreśla w nich [*poufne*], że jedynie Alfa Bank jest podatnikiem rosyjskim, a on sam jest jedynie mniejszościowym akcjonariuszem Alfa Bank, który nie pełni funkcji kierowniczych.

- 176 W związku z tym w świetle wymienionej w niniejszej sprawie korespondencji dotyczącej aktów pierwotnych i zgodnie ze względami słuszności Rada mogła uznać, że okoliczności przedstawione przez skarżącego w dokumentach przekazanych Radzie w celu dokonania przeglądu środków ograniczających nie są ani nowe, ani rozstrzygające.
- 177 Wynika stąd, że w świetle tych okoliczności Rada nie popełniła błędu w ocenie, stwierdzając brak zmiany indywidualnej sytuacji skarżącego i opierając się na tych samych okolicznościach w celu pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.
- 178 Argument skarżącego dotyczący braku jakiegokolwiek możliwości przypisania mu odpowiedzialności za decyzję o kontynuowaniu inwazji na Ukrainę, podniesiony w piśmie dostosowującym skargę, należy oddalić, ponieważ kryterium g) nie wymienia takiej przesłanki.
- 179 Podobnie należy oddalić pozostałe argumenty skarżącego dotyczące braku podsumowania lub oceny tych środków oraz ich nieskuteczności. W rzeczywistości nie są one w stanie wykazać błędu w ocenie indywidualnej sytuacji w świetle obowiązującego kryterium.
- 180 Wreszcie, co się tyczy argumentu skarżącego dotyczącego zbycia jego udziałów w ABH Holdings, warto przypomnieć, że należy uznać, iż wspomniane zbycie nie zostało wykazane za pomocą wystarczająco przekonujących dowodów w ramach postępowania przed Sądem. Jak bowiem przypomniano w pkt 114 powyżej, aby ocenić moc dowodową dokumentu, należy wziąć pod uwagę w szczególności pochodzenie dokumentu, okoliczności jego sporządzenia oraz jego adresata, a także zastanowić się, czy w świetle jego treści wydaje się on sensowny i wiarygodny.
- 181 W niniejszej sprawie zaświadczenie przedstawione w załączniku do repliki z dnia 19 sierpnia 2022 r. pochodzi od dyrektora ABH Holdings i wskazuje, że w dniu 14 marca 2022 r. skarżący zbył swoje udziały w tej spółce osobie trzeciej i że nie ma już żadnych interesów (ownership interest) we wspomnianej spółce.
- 182 Tymczasem należy stwierdzić, że zaświadczenie to jest przedstawiane bez żadnych innych dokumentów urzędowych i bez podania szczegółów zwłaszcza w odniesieniu do nabywcy udziałów skarżącego lub co do warunków zbycia tych udziałów. Co więcej, w ramach wniosku o dokonanie przeglądu skierowanego do Rady w dniu 1 listopada 2022 r., podobnie jak w ramach swoich pism przed Sądem, skarżący nadal wspominał o swoim statusie „wspólnika mniejszościowego” lub „akcjonariusza mniejszościowego Alfa Bank”.
- 183 W okolicznościach niniejszej sprawy należy stwierdzić, że w braku podnoszonego przez skarżącego dowodu zbycia udziałów osobie trzeciej, która nie byłaby z nim powiązana, Rada słusznie uznała, że indywidualna sytuacja skarżącego nie zmieniła się w taki sposób, by dowody zawarte w aktach sprawy przy okazji pierwotnego umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach stały się nieaktualne.
- 184 Wobec powyższego, mając na względzie sytuację w Ukrainie, która pozostaje poważna, fakt, że cele środków ograniczających nie zostały osiągnięte oraz że brak dowodów świadczących o tym, że indywidualna sytuacja skarżącego uległa zmianie, Rada nie popełniła błędu w ocenie, utrzymując w mocy rozpatrywane środki ograniczające.

- 185 W świetle całości powyższych rozważań należy uznać, że powód umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach, oparty na statusie wiodącego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorach gospodarki zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu, odpowiadający kryterium g), został wystarczająco wykazany, w związku z czym w jego świetle umieszczenie i pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach, wynikające z aktów pierwotnych i aktów utrzymujących, jest zasadne.
- 186 Tymczasem zgodnie z orzecnictwem w odniesieniu do kontroli zgodności z prawem decyzji przyjmującej środki ograniczające oraz w świetle ich prewencyjnego charakteru, jeśli sąd Unii uzna, że co najmniej jeden z powodów wymienionych w uzasadnieniu jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, że jest wykazany i że stanowi sam w sobie wystarczającą podstawę do wsparcia tej decyzji, to okoliczność, iż pozostałe powody tym się nie cechują, nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji (zob. wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 187 W związku z tym, bez konieczności badania zasadności pozostałych zarzutów szczegółowych podniesionych przez skarżącego i mających na celu podważenie oceny Rady w świetle kryterium d), zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny, zarówno w odniesieniu do aktów pierwotnych, jak i aktów utrzymujących.

***W przedmiocie zarzutów dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności i naruszenia prawa własności, swobody przedsiębiorczości i prawa do wykonywania zawodu***

- 188 Skarżący twierdzi, że zaskarżone akty są nieproporcjonalne, ponieważ uniemożliwiają mu wykonywanie działalności zawodowej. Zastosowane wobec niego środki ograniczające stanowią również nieproporcjonalne naruszenie jego prawa własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa do wykonywania zawodu, tym bardziej że dowody będące podstawą decyzji Rady są oczywiście niewystarczające.
- 189 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 190 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii i która jest powtórzona w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionego celu danych regulacji i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 122; z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 133).
- 191 Ponadto prawo własności należy do podstawowych zasad prawa Unii i jest chronione na mocy art. 17 karty praw podstawowych. W ten sam sposób zgodnie z art. 16 karty „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.
- 192 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że środki ograniczające zawarte w zaskarżonych aktach pociągają za sobą ograniczenia w korzystaniu przez skarżącego z wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

- 193 Jednakże prawa podstawowe, na które powołuje się skarżący, nie są prawami bezwzględными i korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają owym celom interesu ogólnego i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę praw w ten sposób gwarantowanych (wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148; z dnia 25 czerwca 2020 r., *VTB Bank/Rada*, C-729/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:499, pkt 80).
- 194 Aby naruszenie omawianych praw podstawowych było zgodne z prawem Unii, musi być ono przewidziane ustawą, szanować istotę tej wolności, służyć realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, uznanego za taki przez Unię, i nie być nieproporcjonalne (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., *RT France/Rada*, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 195 Należy stwierdzić, że te cztery warunki zostały spełnione w niniejszej sprawie.
- 196 W pierwszej kolejności rozpatrywane środki ograniczające są „przewidziane ustawą”, ponieważ zostały ustanowione w aktach, które mają w szczególności zasięg ogólny i posiadają wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, a także są wystarczająco przewidywalne, czemu nie przeczy skarżący.
- 197 W drugiej kolejności zaskarżone akty mają zastosowanie przez okres sześciu miesięcy i są przedmiotem stałego przeglądu, jak przewidziano w art. 6 decyzji 2014/145. Ponieważ środki te mają charakter tymczasowy i odwracalny, należy uznać, że nie naruszają one istoty powołanych swobód. Ponadto zaskarżone akty przewidują możliwość przyznania odstępstw od zastosowanych środków ograniczających. W szczególności w odniesieniu do zamrożenia środków należy przypomnieć, że art. 2 ust. 3 i 4 decyzji 2014/145, ze zmianami, i art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, przewidują możliwość, po pierwsze, zezwolenia na korzystanie z zamrożonych środków finansowych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub wywiązania się z pewnych zobowiązań, a po drugie, wydania szczególnych zezwoleń na odblokowanie środków finansowych, innych aktywów i zasobów gospodarczych.
- 198 W trzeciej kolejności rozpatrywane środki ograniczające odpowiadają celowi interesu ogólnego, uznanemu za taki przez Unię, który może uzasadniać negatywne konsekwencje, nawet daleko idące, dla niektórych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150). W rzeczywistości sporne środki ograniczające mają na celu wywarcie presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działalność i politykę destabilizującą Ukrainę. W tym względzie w lutym 2022 r. Rada dążyła do strategicznego osłabienia gospodarki rosyjskiej, z jednej strony poprzez wprowadzenie zakazu finansowania Federacji Rosyjskiej, jej rządu i banku centralnego, a z drugiej strony poprzez stosowanie takich środków, w szczególności w dziedzinie finansów, obronności i energii. Ponadto z motywu 11 decyzji 2022/329 wynika, że Rada uznała, iż ze względu na powagę sytuacji w Ukrainie należy zmienić kryteria wskazania. W związku z tym widać, że Unia dąży do zmniejszenia dochodów państwa rosyjskiego i wywarcia presji na rząd rosyjski w celu zmniejszenia jego zdolności do finansowania działań rządu rosyjskiego podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz do położenia kresu temu rządowi w celu zachowania stabilności w Europie i na świecie. Chodzi tu o jeden z celów realizowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. b) i c) TUE, takich jak utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego.

- 199 W czwartej kolejności, co się tyczy odpowiedniego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających, należy zauważyć, że w świetle celów interesu ogólnego o tak podstawowym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej jak cele wymienione w pkt 198 powyżej, nie mogą one jako takie uchodzić za niewłaściwe (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 2020 r., Kalai/Rada, T-178/19, niepublikowany, EU:T:2020:580, pkt 171 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 200 Ponadto, jeśli chodzi o konieczny charakter, inne, mniej restrykcyjne środki, takie jak system uprzednich zezwoleń, nie pozwalają na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu, jakim jest wywarcie presji na wsparcie ze strony rządu rosyjskiego lub na wiodących przedsiębiorców, w szczególności w odniesieniu do możliwości obejścia zastosowanych ograniczeń (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 2020 r., Kalai/Rada, T-178/19, niepublikowany, EU:T:2020:580, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto, jak wspomniano wyżej, są to ograniczenia tymczasowe i odwracalne, które przewidują możliwości odstępstw przyznawanych przez państwa członkowskie.
- 201 Co się tyczy szkody wyrządzonej skarżącemu, prawdą jest, że jego prawo własności jest ograniczone przez zaskarżone akty, ponieważ w szczególności nie może on dysponować należącymi do niego środkami finansowymi, które znajdują się na terytorium Unii, ani przekazywać należących do niego środków finansowych do Unii, chyba że uzyska szczególne zezwolenie.
- 202 Jednakże niedogodności, jakich doznał skarżący, nie są nadmierne w stosunku do wagi celu realizowanego przez zaskarżone akty. Akty te przewidują bowiem dokonywanie okresowego przeglądu umieszczenia [osób i podmiotów] w spornych wykazach w celu zapewnienia, że nazwiska osób i nazwy podmiotów niespełniające już kryteriów umieszczenia w tych wykazach zostaną wykreślone. Ponadto, jak przypomniano w pkt 197 powyżej, zaskarżone akty przewidują możliwość zezwolenia na korzystanie z zamrożonych środków w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub wywiązania się z pewnych zobowiązań oraz wydania szczególnych zezwoleń na odblokowanie funduszy, innych aktywów finansowych lub innych zasobów gospodarczych. W tym względzie do organów krajowych należy ocena, zgodnie z zasadą proporcjonalności, stosowności i zakresu niezbędnych zezwoleń i odstępstw oraz zapewnienie ich wykonania na szczeblu krajowym.
- 203 Wreszcie, argument skarżącego dotyczący niewystarczającego charakteru dowodów zasadności rozpatrywanych środków ograniczających wchodzi w zakres ich oceny merytorycznej, a nie ich proporcjonalności.
- 204 Z powyższego wynika, że zaskarżone akty nie naruszyły zasady proporcjonalności i nie naruszyły w sposób nieproporcjonalny prawa własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej ani prawa skarżącego do wykonywania zawodu.
- 205 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzuty dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności oraz naruszenia prawa własności, swobody przedsiębiorczości i prawa do wykonywania zawodu.

***W przedmiocie zarzutu podniesionego w ramach dostosowania skargi, dotyczącego nadużycia władzy***

- 206 Skarżący twierdzi, że umieszczając jego nazwisko w spornych wykazach, Rada uznaje go za odpowiedzialnego między innymi za sytuację w Ukrainie, podczas gdy nie istnieje żaden bezpośredni lub pośredni związek między nim a destabilizacją tego państwa. Przyjmując środki ograniczające, których celem nie może być zachowanie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, ponieważ są one całkowicie oderwane od tych, którzy są rzeczywiście odpowiedzialni za destabilizację Ukrainy i nie mają żadnego bezpośredniego lub pośredniego związku z tą sytuacją, Rada zmieniła pierwotnie zamierzony cel, nie wyciągając z tego niezbędnych konsekwencji w celu utrzymania w mocy indywidualnych środków ograniczających. W ten sposób dopuściła się nadużycia władzy, polegającego na zastąpieniu celu bez uprzedniego podsumowania uzasadniającego utrzymanie w mocy środków ograniczających wobec skarżącego.
- 207 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, kwestionuje tę argumentację.
- 208 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dany akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktatach dla okoliczności danej sprawy (wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 135; z dnia 25 czerwca 2020 r., Vnesheconombank/Rada, C-731/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:500, pkt 63).
- 209 Tymczasem wystarczy zauważyć, że skarżący nie przedstawił takich poszlak w niniejszej sprawie. Jak podkreśla Rada, zamierzony cel, a mianowicie wywarcie na Federację Rosyjską maksymalnej presji, aby zakończyła wojnę w Ukrainie, nie został w żaden sposób zmieniony.
- 210 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący nadużycia władzy, a w konsekwencji skargę w całości.

**W przedmiocie kosztów**

- 211 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszym przypadku skarżący przegrał sprawę, pokrywa własne koszty, a także, zgodnie z żądaniem Rady, należy obciążyć go kosztami postępowania poniesionymi przez Radę, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.
- 212 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W konsekwencji Królestwo Belgii pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

**1) Skarga zostaje oddalona.**

**2) OT pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

**3) Królestwo Belgii pokrywa własne koszty.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gálea

Tóth

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 listopada 2023 r.

Podpisy