



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 20 grudnia 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 znajduje zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Ograniczenia w zakresie wjazdu na terytorium państw członkowskich – Wykaz osób, podmiotów i organów podlegających ograniczeniom w zakresie wjazdu na terytorium państw członkowskich – Umieszczenie i pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazach – Pojęcie „wiodących przedsiębiorców” – Artykuł 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145/WPZiB – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do obrony – Błąd w ocenie – Proporcjonalność – Równość traktowania – Prawo własności – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Prawo do życia prywatnego – Stosowanie ograniczeń w zakresie wjazdu wobec obywatela państwa członkowskiego – Swobodne przemieszczanie się obywateli Unii

W sprawie T-313/22

**Roman Arkadyevich Abramovich**, zamieszkały w Nemchinowie (Rosja), którego reprezentowali T. Bontinck, A. Guillerme, S. Bonifassi, M. Brésart, L. Burguin, J. Goffin, J. Bastien, R. Lööf, adwokaci, a także C. Zatschler, SC,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentowali M. Bishop i M.-C. Cadilhac, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Komisję Europejską**, którą reprezentowali J.-F. Brakeland, C. Giolito, L. Puccio i M. Carpus Carcea, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

\* Język postępowania: francuski.

w składzie: D. Spielmann, prezes, V. Valančius, R. Mastroianni (sprawozdawca), M. Brkan i I. Gálea, sędziowie,

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

- skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 25 maja 2022 r.;
- decyzję z dnia 16 sierpnia 2022 r. o dopuszczeniu Komisji do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady;
- pisma dostosowujące skargę złożone w sekretariacie Sądu w dniach 24 listopada 2022 r., 23 marca 2023 r. i 17 maja 2023 r.;

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 lipca 2023 r.,

uwzględniając, w następstwie zakończenia pełnienia funkcji przez sędziego V. Valančiusa w dniu 26 września 2023 r., art. 22 i art. 24 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Skarżący Roman Arkadyevich Abramovich żąda w skardze, z jednej strony, na podstawie art. 263 TFUE, stwierdzenia 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”), 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 łącznie „aktami utrzymującymi w mocy z września 2022 r.), po trzecie, decyzji Rady (WPZiB) 2023/572 z dnia 13 marca 2023 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. 2023, L 75 I, s. 134) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/571 z dnia 13 marca 2023 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 1) (zwanym dalej łącznie „aktami utrzymującymi w mocy z marca 2023 r.), i po czwarte, decyzji Rady (WPZiB) 2023/811 z dnia 13 kwietnia 2023 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. 2023, L 101, s. 67) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/806 z dnia 13 kwietnia 2023 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. 2023, L 101, s. 1) (zwanym dalej łącznie „aktami utrzymującymi w mocy z kwietnia 2023 r.”, a razem z aktami utrzymującymi w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r. – „aktami utrzymującymi w mocy”), w zakresie, w jakim rzeczony akty (zwane dalej zbiorczo „zaskarżonymi aktami”) dotyczą skarżącego, a z drugiej strony, na podstawie art. 268 TFUE, zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej miał doznać w wyniku przyjęcia aktów pierwotnych.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 2 Skarżący jest przedsiębiorcą mającym obywatelstwa rosyjskie, izraelskie i portugalskie.
- 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 ust. 2 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 Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wydał w imieniu Unii Europejskiej oświadczenie potępiające te działania ze względu na to, że stanowią one 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’nego 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 tego samego dnia rosyjskie siły zbrojne zaatakowały Ukrainę w kilku miejscach kraju.
- 8 W dniu 25 lutego 2022 r. Rada przyjęła pierwszy pakiet środków ograniczających. Po pierwsze, były to indywidualne środki wymierzone w polityków i biznesmenów zaangażowanych w naruszenie integralności terytorium Ukrainy. Po drugie, przedmiotowe środki ograniczające dotyczyły dziedziny finansów, obrony, energii, lotnictwa i przemysłu kosmicznego. Po trzecie,

dotyczyły one środków zawieszających stosowanie niektórych postanowień umowy przewidującej ułatwienia wizowe dla niektórych kategorii obywateli Federacji Rosyjskiej ubiegających się o wizy krótkoterminowe.

- 9 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 dostosowania kryteriów, na których podstawie osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy mogą zostać poddane przedmiotowym środkom ograniczającym. Zgodnie z motywem 11 decyzji 2022/329 Rada uznała, że należało zmienić kryteria umieszczenia w wykazie, aby objąć nim osoby i podmioty, które wspierają rząd rosyjski i uzyskują od niego korzyści, a także osoby i podmioty zapewniające mu istotne źródło dochodów oraz osoby fizyczne lub prawne powiązane z osobami lub podmiotami umieszczonymi w wykazie.
- 10 Artykuł 2 ust. 1 i 2 decyzji 2014/145, w brzmieniu zmienionym 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 działających w Rosji, członków ich najbliższej rodziny lub innych osób fizycznych, którzy uzyskują od nich korzyści, lub przedsiębiorców, os[oby] prawn[e], podmiot[y] lub organ[y] prowadząc[e] działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej, odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy;
- [...]
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”.
- 11 Szczegółowe zasady tego zamrożenia określono w art. 2 ust. 3–6 decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu.
- 12 Artykuł 1 ust. 1 lit. b) i e) decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu zakazuje wjazdu na terytoria państw członkowskich lub przejazdu przez nie osobom fizycznym, które spełniają te same co do istoty kryteria co kryteria określone w art. 2 ust. 1 lit. d) i g) tej samej decyzji.

13 Rozporządzenie nr 269/2014 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2022/330 ustanawia obowiązek zastosowania środków w postaci zamrożenia środków finansowych i określa szczegółowe zasady tego zamrożenia w sposób co do istoty identyczny ze sposobem ich określenia w decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu. W art. 3 ust. 1 lit. a)–g) tego rozporządzenia w zmienionym brzmieniu powtórzono bowiem zasadniczo art. 2 ust. 1 lit. a)–g) rzeczony decyzji.

14 W tym kontekście w drodze aktów pierwotnych Rada dodała nazwisko skarżącego do wykazów osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, które zostały zawarte w załączniku do decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu oraz w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu (zwanym dalej „rozpatrywanymi wykazami”).

15 Powody umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach są następujące:

„[Skarżący] jest rosyjskim oligarchą mającym długotrwałe i bliskie związki z Władimirem Putinem. Miał uprzywilejowany dostęp do prezydenta i utrzymywał z nim bardzo dobre stosunki. Te powiązania z rosyjskim przywódcą pomogły mu utrzymać znaczny majątek. Jest jednym z głównych udziałowców [większościowym udziałowcem] Evraz – grupy z sektora stalowego, która jest jednym z największych podatników w Rosji.

Uzyskiwał zatem korzyści od rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy. Jest również jednym z głównych rosyjskich przedsiębiorców zaangażowanych w sektory gospodarki zapewniające istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy”.

16 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 w zmienionym brzmieniu 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 w szczególności złożyć do Rady wnioski, opatrzone dokumentami go uzasadniającymi, o ponowne rozpatrzenie umieszczenia na mocy przywołanej decyzji ich nazwisk i nazw w rozpatrywanych wykazach.

17 Pismem z dnia 13 kwietnia 2022 r. Rada przekazała skarżącemu informacje zawarte w aktach sprawy o sygnaturze WK 3624/2022 z dnia 12 marca 2022 r. (zwane dalej „pierwszymi aktami WK”), na których oparła swoją decyzję.

18 W dniu 25 maja 2022 r. skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie aktów pierwotnych.

### **Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi w niniejszej sprawie**

19 W dniu 14 września 2022 r. Rada przyjęła akty utrzymujące w mocy z września 2022 r., zgodnie z którymi obowiązywanie środków ograniczających wobec skarżącego przedłużono do dnia 15 marca 2023 r. W aktach tych Rada uzasadniła przedłużenie rzeczonych środków, przytaczając wszystkie powody wskazane w aktach pierwotnych.

- 20 Pismem z dnia 22 grudnia 2022 r., do którego załączono akta sprawy o sygnaturze WK 17693/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r. (zwane dalej „drugimi aktami WK”), Rada poinformowała skarżącego, że zamierza przedłużyć stosowanie wobec niego środków ograniczających, i wezwała go do przedstawienia uwag.
- 21 Pismem z dnia 19 stycznia 2023 r. skarżący przedstawił swoje uwagi w przedmiocie nowych dowodów.
- 22 Aktami utrzymującymi w mocy z marca 2023 r. obowiązywanie środków ograniczających wobec skarżącego przedłużono do dnia 15 września 2023 r. Rada poinformowała skarżącego o swojej decyzji pismem z dnia 14 marca 2023 r.
- 23 Aktami utrzymującymi w mocy z kwietnia 2023 r. wprowadzono zmianę w niektórych wersjach językowych uzasadnienia odnoszącego się do skarżącego, a także w dotyczącej go rubryce zatytułowanej „Informacje identyfikacyjne”.
- 24 Powody umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w aktach utrzymujących w mocy z kwietnia 2023 r. zmieniono w następujący sposób:

„[Skarżący] jest rosyjskim oligarchą mającym długotrwałe i bliskie związki z Władimirem Putinem. Miał uprzywilejowany dostęp do prezydenta i [zachowuje] bardzo dobre stosunki [z nim]. Te powiązania z rosyjskim przywódcą pomogły mu utrzymać znaczny majątek. Jest jednym z głównych udziałowców Evraz – grupy z sektora stalowego, która jest jednym z największych podatników w Rosji.

Uzysk[uje] zatem korzyści od rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy. 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”.

- 25 W odpowiedzi na pismo skarżącego z dnia 4 maja 2023 r. Rada pismem z dnia 11 maja 2023 r. poinformowała go o powodach tej zmiany.

### **Żądania stron**

- 26 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim akty te go dotyczą;
  - zasądzenie od Rady kwoty 1 000 000 EUR tytułem środka tymczasowego na rzecz fundacji charytatywnej, która jest w trakcie tworzenia w ramach sprzedaży Chelsea FC, na rzecz ofiar konfliktów, tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 27 Rada, popierana przez Komisję Europejską, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;

- obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

## Co do prawa

- 28 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności skarżący podnosi cztery zarzuty, dotyczące formalnie: pierwszy – „naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia”, drugi – „oczywistego błędu w ocenie”, trzeci – „naruszenia zasad równego traktowania i proporcjonalności”, a czwarty – „naruszenia praw podstawowych”. Podnosi on ponadto, że bezprawność zachowania Rady wyrządziła mu krzywdę, za którą powinien otrzymać zadośćuczynienie. W ramach dwóch pierwszych pism dostosowujących żądania skarżący podnosi również argumenty dotyczące „naruszenia prawa do obrony” i „uchylenia przez Radę obowiązku przeprowadzenia przeglądu przy przyjmowaniu aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r.”, które wiążą się zasadniczo z zarzutem pierwszym, w związku z czym zostaną one przeanalizowane jako jego część.

### *W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności*

#### *W przedmiocie zarzutu pierwszego*

- 29 Zarzut pierwszy można zasadniczo podzielić na dwie części: pierwszą dotyczącą „naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia”, a drugą obejmującą argumenty podniesione przez skarżącego w dwóch pierwszych pismach dostosowujących skargę, skierowane konkretnie przeciwko aktom utrzymującym w mocy z września 2022 r. i z marca 2023 r.
- *W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej „naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia”*
- 30 Skarżący podnosi, że informacje udzielone mu przez Radę nie pozwalają mu prawidłowo się bronić. W szczególności zarzuca on Radzie, że nie uściśliła charakteru i zakresu „związków” lub „stosunków” utrzymywanych przez niego z prezydentem W. Putinem.
- 31 Zdaniem skarżącego Rada nie przekazała mu rzetelnych i wiarygodnych informacji pozwalających na weryfikację motywów umieszczenia i pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach, jak również indywidualnych, szczególnych i konkretnych powodów, dla których uznała, że zaskarżone akty są uzasadnione.
- 32 W tym względzie skarżący podkreśla, że znajdujące się w aktach sprawy dowody, na które składają się wyłącznie artykuły prasowe lub wyciągi z nich i zrzuty ekranu z witryn internetowych, nie pozwalają na zidentyfikowanie jakiegokolwiek wsparcia lub korzyści otrzymanych od prezydenta W. Putina.
- 33 Ponadto skarżący zarzuca Radzie, że nie zidentyfikowała rosyjskich decydentów, od których miał uzyskiwać korzyści.
- 34 Poza tym skarżący twierdzi, że tezy Rady nakładają na niego obowiązek przedstawienia dowodów negatywnych, co prowadzi do odwrócenia ciężaru dowodu.

- 35 W replice skarżący wskazuje na brak podstawy faktycznej w okresie, w którym przyjęto rozpatrywane środki ograniczające. Ponadto zarzuca on Radzie brak uwzględnienia kontekstu i okoliczności sprawy, ponieważ instytucja ta nie przedstawiła łańcucha wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalających na ustalenie wystarczającego związku między nim a „zwalczanymi sytuacjami”, czyli działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi.
- 36 W pismach dostosowujących żądania skarżący podnosi, że nic nie pozwala uznać, iż w odniesieniu do grupy sektora stalowego Evraz (zwanej dalej „Evrazem”) jego status akcjonariusza spółki dominującej umożliwia mu wywieranie wpływu na sytuacje zwalczane przez środki ograniczające. W tym względzie podkreśla on, że Rada nie opiera się już na dowodach załączonych do pisma z dnia 22 grudnia 2022 r., które odnoszą się w sposób ogólny do stosunków handlowych Evrazu, a w szczególności do umów, jakie jego spółki zależne zawarły z Gwardią Narodową Federacji Rosyjskiej. Ponadto dowodów zawartych w drugich aktach WK, choć w dużej mierze poprzedzały one akty utrzymujące w mocy z września 2022 r., nie powołano przy ich przyjmowaniu.
- 37 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.
- 38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do skutecznej ochrony sądowej, które jest wyrażone w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z motywami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych motywach na jego żądanie (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 100 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE, ściśle związany z zasadą poszanowania prawa do obrony, ma za zadanie, 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 (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 49, 50; z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Uzasadnienie, jakiego wymagają art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty, powinno być dostosowane do charakteru zaskarżonego 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 opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 41 I tak, po pierwsze, akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w kontekście znanym zainteresowanemu, który pozwala mu zrozumieć zakres zastosowanego w stosunku do niego środka. Po drugie, strony stopień szczegółowości uzasadnienia aktu musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych lub terminu, w jakim akt ma być wydany (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Ponadto w orzecznictwie wyjaśniono, że uzasadnienie aktu Rady nakładającego środek ograniczający nie tylko powinno wskazywać jego podstawę prawną, ale także szczególne 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).
- 43 Należy wreszcie przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia aktu stanowi istotny wymóg formalny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, która odnosi się do materialnej zgodności spornego aktu z prawem. Uzasadnienie aktu polega bowiem na formalnym przedstawieniu podstaw, na jakich opiera się ten akt. W przypadku gdy te podstawy są dotknięte błędami, błędy te stanowią wadę naruszającą materialną legalność wspomnianego aktu, ale nie jego uzasadnienie, które może być wystarczające, nawet jeśli przedstawia niewłaściwe podstawy (zob. wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mayaleh/Rada, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo). To samo dotyczy rozróżnienia między kwestią uzasadnienia a kwestią dowiedzenia zarzucanego danej osobie zachowania, która również mieści się w sferze materialnej zgodności z prawem danego aktu i pociąga za sobą kontrolę prawdziwości okoliczności faktycznych przywołanych w tym akcie, a także ich kwalifikacji jako argumentów uzasadniających zastosowanie środków ograniczających wobec danej osoby (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Chyzh i in./Rada, T-276/12, niepublikowany, EU:T:2015:748, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Na wstępie należy stwierdzić, że argumenty skarżącego dotyczące nieprawidłowości i nieaktualnego charakteru twierdzeń zawartych w uzasadnieniu umieszczenia w wykazie oraz treści drugich akt WK odnoszą się, jak przyznał on na rozprawie, do zasadności zaskarżonych aktów, a nie istnienia lub wystarczającego charakteru ich uzasadnienia. To samo dotyczy argumentu skarżącego w przedmiocie powoływanego odwrócenia ciężaru dowodu, który dotyczy kwestii zasadności uzasadnienia.
- 45 W niniejszej sprawie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że ogólny kontekst, w którym Rada przyjęła rozpatrywane środki ograniczające, został jasno przedstawiony w motywach zaskarżonych aktów, które odnoszą się, między innymi, do niczym nie sprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy. Równie wyraźnie wskazano podstawy prawne, w oparciu o które akty te zostały przyjęte, a mianowicie art. 29 TUE i art. 215 TFUE. Uzasadnienie zaskarżonych aktów przedstawiono w pkt 14 i 24 powyżej. Tak więc kontekst i okoliczności związane z przyjęciem wspomnianych aktów były skarżącemu dobrze znane.
- 46 W drugiej kolejności należy wskazać, że z lektury uzasadnienia zaskarżonych aktów wynika w sposób wystarczająco jasny, iż Rada umieściła nazwisko skarżącego w rozpatrywanych wykazach w oparciu o dwa kryteria, które wyraźnie wymieniła w uzasadnieniu umieszczenia

w wykazie, mianowicie kryteria wskazane w art. 2 ust. 1 lit. d) i g) decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu [zwane dalej, odpowiednio, „kryterium d)” i „kryterium g)”] (zob. pkt 10 powyżej), czego zresztą skarżący nie kwestionuje.

- 47 W trzeciej kolejności trzeba zauważyć, że powody umieszczenia w wykazie, o których mowa w pkt 15 i 24 powyżej, pozwoliły skarżącemu zrozumieć, że jego nazwisko zostało umieszczone i pozostawione w rozpatrywanych wykazach w szczególności ze względu na fakt, że utrzymywał on bliskie i długotrwałe więzi z prezydentem W. Putinem, które niezależnie od ich charakteru pomogły skarżącemu zachować znaczne bogactwo, w związku z czym uzyskiwał on korzyści od rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy. Ponadto skarżącego zidentyfikowano jako jednego z głównych akcjonariuszy spółki dominującej spółki Evrazu, należącego do największych podatników Rosji, w związku z czym określono go jako wiodącego przedsiębiorcę działającego w sektorze gospodarczym, który zapewnia lub stanowi istotne źródło dochodów dla rządu Federacji Rosyjskiej.
- 48 W tym względzie, co się tyczy w szczególności powoływanego niejasnego i ogólnikowego charakteru odniesienia do rosyjskich decydentów, należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to Rada, że dzięki odniesieniu do „rosyjskiego przywódcy” w liczbie pojedynczej, pozwalającego na łatwe zidentyfikowanie prezydenta W. Putina jako rosyjskiego decydenta, od którego skarżący uzyskiwał korzyści, uzasadnienie to jest wystarczająco precyzyjne.
- 49 Wreszcie w braku zmiany powodów umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach skarżący nie może zarzucać Radzie, że w uzasadnieniu aktów utrzymujących w mocy nie powołała się ona na dowody, które przekazał jej pismem z dnia 22 grudnia 2022 r.
- 50 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zaskarżone akty wymieniają w sposób wymagany prawem okoliczności prawne i faktyczne stanowiące, zdaniem Rady, ich podstawę.
- 51 Należy zatem oddalić niniejszą część zarzutu.
- *W przedmiocie części drugiej, wywodzonej z „naruszenia prawa do obrony” i „uchylenia przez Radę obowiązku przeprowadzenia przeglądu przy przyjmowania aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r.”*
- 52 Skarżący zarzuca Radzie zasadniczo, że przed przyjęciem aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i z marca 2023 r. nie umożliwiła mu przedstawienia stanowiska oraz nie udzieliła merytorycznej odpowiedzi na szereg przedstawionych przez niego dowodów i argumentów.
- 53 Ponadto skarżący zarzuca Radzie, że nie dokonała ponownej oceny konieczności pozostawienia w mocy rozpatrywanych środków ograniczających wobec niego, powołała się na nieaktualne dowody i nie wzięła pod uwagę zmian okoliczności, jakie nastąpiły od czasu umieszczenia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach, w szczególności pod kątem roli, jaką odgrywał on w rozmaitych akcjach humanitarnych i w mediacjach między stronami, a także w jego stosunkach z prezydentem W. Putinem.
- 54 Skarżący uważa przy tym, że gdyby Rada ponownie zbadała jego sytuację i wysłuchała go, nie przyjęłaby aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r.
- 55 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.

- 56 Prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, o którym to prawie mowa w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, stanowiące integralną część 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).
- 57 W ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji, w szczególności, o pozostawieniu nazwiska osoby w wykazie ujętym w załączniku do aktu o zastosowaniu środków ograniczających poszanowanie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej wymaga, by właściwy organ Unii poinformował zainteresowaną osobę o materiałach, którymi organ ten dysponuje przeciwko wspomnianej osobie dla celów uzasadnienia swojej decyzji, po to, aby osoba ta mogła bronić swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz w pełni świadomie podjąć decyzję, czy celowe jest wniesienie sprawy do sądu Unii. Dokonując tego poinformowania, właściwy organ Unii powinien umożliwić tej osobie użyteczne przedstawienie jej stanowiska w odniesieniu do wysuniętych przeciw niej motywów (zob. podobnie 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 111, 112; z dnia 12 grudnia 2006 r., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rada, T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 93).
- 58 Istnienie naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej należy oceniać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności 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).
- 59 Prawo do bycia wysłuchanym przed wydaniem aktów pozostawiających nazwisko osoby lub nazwę podmiotu w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi powinno być przestrzegane, gdy Rada powoła się w decyzji o pozostawieniu nazwiska osoby w tym wykazie na nowe okoliczności, a więc na okoliczności, które nie zostały uwzględnione w pierwotnej decyzji, na mocy której nazwisko tej osoby zostało umieszczone 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; zob. także podobnie wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., Central Bank of Iran/Rada, C-266/15 P, EU:C:2016:208, pkt 33).
- 60 Na wstępie należy przypomnieć, że ani rozpatrywane przepisy, ani ogólna zasada poszanowania prawa do obrony nie przyznają zainteresowanym prawa do bycia wysłuchanym, a 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).
- 61 I tak w razie sformułowania przez zainteresowaną osobę uwag w przedmiocie uzasadnienia na właściwym organie Unii ciąży obowiązek starannego i bezstronnego zbadania zasadności podnoszonych motywów w świetle tych uwag i dołączonych do nich ewentualnych dowodów odciążających (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 114).
- 62 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o akty utrzymujące w mocy z września 2022 r., w dniu 16 marca 2022 r. Rada opublikowała zawiadomienie (zob. pkt 16 powyżej) skierowane do zainteresowanych osób i podmiotów, w drodze którego poinformowano je o możliwości złożenia wniosku

o ponowne rozpatrzenie do dnia 1 czerwca 2022 r. Skarżący mógł zatem złożyć pierwszy wniosek o ponowne rozpatrzenie w dniu 25 maja 2022 r., w związku z czym przed przyjęciem wspomnianych aktów utrzymujących w mocy miał możliwość przedstawienia swojego stanowiska.

- 63 Co się tyczy oceny konieczności utrzymania w mocy środków wobec skarżącego, Rada w piśmie z dnia 15 września 2022 r. nie tylko przypominała argumenty przedstawione w odpowiedzi na skargę, ponieważ uwagi zawarte we wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie były podobne do zarzutów podniesionych w skardze, lecz również przedstawiła kilka dodatkowych uściśleń dotyczących związków utrzymywanych przez skarżącego z prezydentem W. Putinem oraz jego statusu akcjonariusza większościowego Evrazu, które uzasadniały utrzymanie w mocy wobec niego rozpatrywanych środków ograniczających. Ponadto Rada mogła stwierdzić brak zmiany okoliczności, o czym świadczy w szczególności przyjęcie aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. na podstawie tych samych dowodów co w przypadku aktów pierwotnych. W tym względzie zaangażowania skarżącego w działania charytatywne, akcje humanitarne i mediacje nie można uznać za zmianę okoliczności w świetle powyższych rozważań.
- 64 W konsekwencji Rada nie naruszyła obowiązku dokonania przeglądu sytuacji skarżącego przed przyjęciem aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r.
- 65 Co się tyczy aktów utrzymujących w mocy z marca 2023 r., należy zauważyć, że pismem z dnia 22 grudnia 2022 r. Rada poinformowała skarżącego, iż zamierza pozostawić jego nazwisko w rozpatrywanych wykazach w oparciu o to samo uzasadnienie, i wezwała go do przedstawienia uwag, co uczynił on pismem z dnia 19 stycznia 2023 r.
- 66 Tak więc skarżący mógł przedstawić swoje uwagi na temat nowych dowodów, które Rada przekazała mu pismem z dnia 22 grudnia 2022 r. wraz z drugimi aktami WK.
- 67 Stąd wniosek, że przed przyjęciem aktów utrzymujących w mocy z marca 2023 r. Rada przedstawiła skarżącemu nowe dowody, a ten z kolei mógł przedstawić swoje stanowisko w ich przedmiocie przed pozostawieniem w mocy rozpatrywanych środków ograniczających wobec niego.
- 68 Ponadto należy zauważyć, że chociaż Rada oddaliła drugi wniosek o dokonanie przeglądu i postanowiła utrzymać wspomniane środki wobec skarżącego, nie pozwala to wykazać, iż naruszyła ciążący na niej obowiązek przeprowadzenia przeglądu. Po pierwsze bowiem, w porównaniu do stanu z dnia przyjęcia aktów pierwotnych nie nastąpiła żadna zmiana okoliczności, a po drugie, nic nie stało na przeszkodzie temu, aby w ramach drugiego wniosku o ponowne rozpatrzenie skarżący przedstawił nowe dowody na poparcie argumentu dotyczącego zmian okoliczności, które miały zajść od czasu umieszczenia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach. Ponadto w piśmie z dnia 14 marca 2023 r. Rada wyjaśniła powody uzasadniające pozostawienie nazwiska skarżącego w tych wykazach, a mianowicie, po pierwsze, jego działalność wiodącego przedsiębiorcy, a po drugie, jego powiązania z prezydentem W. Putinem.
- 69 Co się tyczy podnoszonego braku merytorycznej odpowiedzi na niektóre argumenty skarżącego, należy zauważyć, że o ile poszanowanie prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym wymaga, aby instytucje Unii umożliwiły osobie, której dotyczy niekorzystny akt, skuteczne przedstawienie jej stanowiska, o tyle prawa te nie wymagają, aby instytucje zgadzały się z tym stanowiskiem (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lipca 2017 r., Arbuzov/Rada, T-221/15, niepublikowany, EU:T:2017:478, pkt 84; z dnia 27 września 2018 r., Ezz i in./Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, pkt 330).

- 70 Zatem sam fakt, że Rada nie stwierdziła braku zasadności przedłużenia obowiązywania środków ograniczających ani nawet nie uznała, że użyteczne byłoby przeprowadzenie weryfikacji w świetle uwag przedstawionych przez skarżącego, nie oznacza, że Rada nie zapoznała się z rzeczonymi uwagami (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2018 r., Ezz i in./Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, pkt 330, 331).
- 71 Wreszcie, co się tyczy argumentu skarżącego dotyczącego nieaktualnego charakteru nowych dowodów, trzeba wskazać, że w zakresie, w jakim dotyczy on błędu w ocenie, argumentu tego nie można skutecznie podnieść na poparcie niniejszej części zarzutu.
- 72 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Rada wywiązała się ze swoich obowiązków w zakresie poszanowania prawa skarżącego do bycia wysłuchanym w toku postępowania, które doprowadziło do przyjęcia aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r. W konsekwencji należy oddalić niniejszą część zarzutu, a w konsekwencji zarzut pierwszy w całości.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego „oczywistego błędu w ocenie”*

- 73 Skarżący podnosi zasadniczo, że Rada nie przedstawiła konkretnych, precyzyjnych i spójnych dowodów mogących stanowić wystarczająco solidną podstawę faktyczną umieszczenia i pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach na podstawie kryteriów d) i g).
- 74 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.

*– Rozważania wstępne*

- 75 Na wstępie należy zauważyć, że zarzut drugi należy uznać za wywodzony z błędu w ocenie, a nie z oczywistego błędu w ocenie. Chociaż jest 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. wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 Karty wymaga w szczególności, by sąd Unii upewnił się, że decyzja, na podstawie której zostały przyjęte lub utrzymane w mocy środki ograniczające i która ma dla danej osoby czy podmiotu znaczenie indywidualne, opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leżą u podstaw wspomnianej decyzji, tak aby kontrola sądowa nie była ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych motywów, ale dotyczyła tego, czy motywy te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do poparcia tej decyzji – są wykazane (zob. podobnie 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 119; z dnia 5 listopada 2014 r., Mayaleh/Rada, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 128).
- 77 Oceny takiej należy dokonywać rozpatrując dowody i informacje nie osobno, lecz w ramach kontekstu, 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 osobą lub

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; wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 63, 66).

- 78 To bowiem do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności motywów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie lub podmiotowi, a nie do tej osoby przedstawienie negatywnego dowodu braku zasadności wspomnianych motywów. W tym celu nie jest wymagane, by Rada przedstawiła przed sądem Unii wszystkie informacje i dowody związane z motywami podniesionymi w akcie, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono. Jest istotne, by przedstawione informacje lub dowody stanowiły poparcie motywów wysuniętych przeciwko zainteresowanej osobie lub zainteresowanemu podmiotowi (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, 122; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 67; zob. także wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 W takiej sytuacji do sądu Unii należy sprawdzenie materialnej prawidłowości podnoszonych okoliczności faktycznych w odniesieniu do tych informacji lub dowodów oraz ocena mocy dowodowej tych ostatnich w zależności od okoliczności konkretnej sprawy i w świetle ewentualnych uwag przedstawionych w szczególności przez zainteresowaną osobę lub zainteresowany podmiot w ich przedmiocie (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 124).
- 80 Co się tyczy, konkretniej, kontroli zgodności z prawem sprawowanej w odniesieniu do aktów pozostawiających nazwisko zainteresowanej osoby w rozpatrywanych wykazach należy przypomnieć, że środki ograniczające mają charakter zabezpieczający oraz z definicji tymczasowy, a ich ważność jest uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania dla realizacji związanego z nimi celu. Zadaniem Rady jest zatem, w ramach okresowego przeglądu tych środków, 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).
- 81 Wynika z tego, że nie jest zakazane, by w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska osoby w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi Rada oparła się na tych samych dowodach co te, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w wykazie, ponowne w nim umieszczenie lub poprzednie pozostawienie nazwiska skarżącego w rzeczonym wykazie, 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). W związku z tym ocena zmiany kontekstu wymaga uwzględnienia, po pierwsze, sytuacji państwa, w odniesieniu do którego ustanowiono system środków ograniczających, oraz szczególnej sytuacji zainteresowanej osoby (wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 78; zob. także podobnie wyrok z dnia 23 września 2020 r., Kaddour/Rada, T-510/18, EU:T:2020:436, pkt 101), a po drugie, wszystkich istotnych okoliczności, w tym

realizacji celów środków ograniczających (wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 56; zob. także podobnie i analogicznie wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 82–84 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 W świetle tych właśnie zasad należy zbadać, czy Rada popełniła błąd w ocenie, podejmując decyzję o umieszczeniu, a następnie pozostawieniu nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, zaczynając od zbadania zastosowania do niego kryterium g).

– *W przedmiocie zastosowania kryterium g) wobec skarżącego*

83 Skarżący kwestionuje ogólnie tezę, zgodnie z którą konsekwencją faktu, że jest on akcjonariuszem większościowym Evrazu, może być bądź znaczny wkład w dochody podatkowe Federacji Rosyjskiej w związku z aneksją Krymu i destabilizacją Ukrainy, bądź też bliskie powiązania z rządem rosyjskim.

84 W pierwszej kolejności skarżący wyjaśnia, że Evraz nie stanowi istotnego źródła dochodów Federacji Rosyjskiej ze względu na to, że płacone przez tę grupę podatki trafiają do budżetu regionalnego, który jest niezależny od budżetu federalnego.

85 W drugiej kolejności skarżący zwraca uwagę na negatywne skutki działań rządu rosyjskiego w Ukrainie dla Evrazu.

86 W trzeciej kolejności skarżący podnosi, że posiada jedynie 28,64 % kapitału zakładowego spółki dominującej Evrazu, co nie daje mu statusu akcjonariusza większościowego ani możliwości kierowania operacjami tego przedsiębiorstwa.

87 W czwartej kolejności skarżący twierdzi, że działalność Evrazu nie ogranicza się do Rosji, lecz jest prowadzona również w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanadzie, a także w Republice Czeskiej i Kazachstanie.

88 W piątej kolejności skarżący zauważa, że podatki osobiste płacone przez niego w Rosji nie są znaczne, a w związku z tym nie można go uznać za podatnika ważnego dla Federacji Rosyjskiej. W tym względzie kwestionuje on zastosowanie kryterium „sektora działalności”, które przy określaniu istotnego źródła dochodów jest dyskryminujące. Dodaje on, że okoliczność, iż Evraz jest dostawcą stali dla państwowego przedsiębiorstwa kolejowego, nie może być decydująca dla wykazania, iż grupa ta stanowi dla rządu rosyjskiego istotne źródło dochodów.

89 W szóstej i ostatniej kolejności skarżący kwestionuje uznanie go za „czołowego przedsiębiorcę” w Rosji i przypomina, że zainwestował swój majątek w znacznej części poza tym państwem, między innymi w Izraelu, Zjednoczonym Królestwie, Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanadzie, a ponadto wyróżnia się jako znany filantrop, którego działania charytatywne rozciągają się na wszystkie państwa, w których prowadzi działalność.

90 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.

91 W niniejszej sprawie uzasadnienie przyjęte wobec skarżącego, które wiąże się z kryterium g), dotyczy faktu, że ponieważ jest on akcjonariuszem większościowym lub jednym z głównych akcjonariuszy Evrazu, będącego jednym z największych podatników Rosji, jest on wiodącym przedsiębiorcą działającym w sektorach gospodarki, które zapewniają lub stanowią istotne źródło dochodów dla rządu Federacji Rosyjskiej.

- 92 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 państwu.
- 93 W tym względzie istnieje logiczny związek między z jednej strony oddziaływaniem na wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarki zapewniających istotne dochody rządowi rosyjskiemu a z drugiej strony celem rozpatrywanych środków ograniczających, jakim jest, między innymi, zwiększenie presji na Federację Rosyjską oraz zwiększenie kosztów jej działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Jednakże nic w motywach lub przepisach decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu i rozporządzenia nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu nie pozwala na stwierdzenie, że to do Rady należy wykazanie istnienia ścisłych związków lub stosunku współzależności między osobą, której nazwisko zostało umieszczone w rozpatrywanych wykazach, a rządem rosyjskim lub jego działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy.
- 95 Taka wykładnia byłaby sprzeczna nie tylko z brzmieniem kryterium g), lecz również z zamierzonym celem.
- 96 Po pierwsze bowiem, w świetle brzmienia kryterium g) należy uznać, że osoby, których dotyczą środki ograniczające, należy uznać za wpływowe ze względu na ich znaczenie w sektorze gospodarczym, w którym prowadzą działalność, oraz ze względu na znaczenie, jakie sektor ten ma dla gospodarki rosyjskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie pojęcie „wiodących przedsiębiorców” należy rozumieć jako odnoszące się do rangi tych przedsiębiorców w świetle, zależnie od przypadku, 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.
- 97 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 93 powyżej – wywieranie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zakończyły one działania i polityki destabilizujące Ukrainę, a także zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz zakończenie kryzysu (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 163 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Ostatecznie kryterium g) należy interpretować w ten sposób, po pierwsze, że ma ono zastosowanie do „wiodących przedsiębiorców” w rozumieniu opisanym w pkt 96 powyżej, a po drugie, że sektory gospodarki, w których działają te osoby, powinny zapewniać rządowi rosyjskiemu istotne źródło dochodów.
- 99 A zatem to właśnie w świetle tej wykładni kryterium g) należy ocenić zasadność motywów przyjętych w zaskarżonych aktach.



- 100 Ponieważ w niniejszej sprawie powody umieszczenia i pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach pozostały niezmienione, nie ma potrzeby dokonywać rozróżnienia między aktami pierwotnymi a aktami utrzymującymi w mocy, gdyż weryfikacja informacji, na które powołano się w uzasadnieniu, jak również w materiale dowodowym zawartym w pierwszych i drugich aktach WK, dotyczy w istocie tych samych okoliczności faktycznych.
- 101 Motywy przyjęte w przypadku skarżącego pod kątem kryterium g) są związane z faktem, że w chwili przyjęcia zarówno pierwotnych aktów, jak i aktów utrzymujących w mocy skarżący był akcjonariuszem większościowym lub jednym z głównych akcjonariuszy Evrazu, który jest jednym z największych podatników rosyjskich i działa, między innymi, w sektorze gospodarczym, który zapewnia lub stanowi istotne źródło dochodów dla rządu rosyjskiego.
- 102 Z akt sprawy wynika przy tym, że skarżący posiada bezpośrednio 28,64 % kapitału zakładowego spółki dominującej Evrazu i że jedynie trzech innych akcjonariuszy tej spółki posiada udział przekraczający 5 %.
- 103 Chociaż skarżący kwestionuje swój status akcjonariusza większościowego Evrazu i prawo do decydowania o operacjach tej grupy lub do sprawowania nad nią kontroli, bezsporne jest nie tylko to, że jest on jednym z najważniejszych akcjonariuszy spółki dominującej Evrazu, ale również to, że zgodnie z jej prospektem emisyjnym załączonym do akt sprawy przez skarżącego jest on jej głównym akcjonariuszem.
- 104 W spółce dominującej Evrazu skarżący posiada bowiem najwyższy odsetek praw głosu wśród czterech głównych akcjonariuszy, do których on sam się zalicza, a którzy łącznie posiadają 63,35 % tych praw, zaś pozostała część kapitału zakładowego jest zmienna, i mają możliwość sprawowania kontroli nad wyborem członków zarządu, deklarowaniem dywidend, powoływaniem zarządu i innymi decyzjami biznesowymi wspomnianej spółki dominującej. W tym względzie, jak podkreśla Rada, należy zauważyć, że w skład zarządu tej spółki dominującej wchodzi jedenastu członków, w tym sześciu niezależnych dyrektorów niewykonawczych, a skarżący ma prawo powoływać samodzielnie nawet trzech członków zarządu. W każdym razie należy zauważyć, że nawet jeśli udział skarżącego jako zwykłego inwestora w spółce dominującej ma charakter mniejszościowy, który nie pozwala mu na sprawowanie nad nią żadnej formy kontroli, to jednak pozostaje on istotny, w szczególności ze względu na fakt, że Evraz jest jedną z głównych rosyjskich grup stalowych i górniczych. Stąd wniosek, że jako wieloletniego głównego akcjonariusza wspomnianej spółki dominującej skarżącego można uznać za wiodącego przedsiębiorcę na gruncie kryterium g).
- 105 Co się tyczy w szczególności „wiodącego” charakteru przypisywanego skarżącemu, należy uściślić, że aby zaliczyć go do kategorii „wiodących przedsiębiorców”, kryterium g) nie wymaga istnienia ścisłych związków lub stosunku współzależności z rządem rosyjskim lub prezydentem Federacji Rosyjskiej, jak wskazano w pkt 96 i 97 powyżej. Nie zależy on również od swego rodzaju możliwości przypisania skarżącemu odpowiedzialności za decyzję o kontynuowaniu inwazji na Ukrainę ani od bezpośredniego lub pośredniego związku z aneksją Krymu lub destabilizacją Ukrainy, w związku z czym argument skarżącego dotyczący nieodnoszenia korzyści z działań rządu rosyjskiego w Ukrainie należy oddalić jako bezzasadny.
- 106 W rezultacie Rada słusznie uznała, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą między innymi ze względu na jego status zawodowy, skala jego działalności gospodarczej, wysokość kapitału posiadanego w Evrazie, a w szczególności jego status głównego akcjonariusza spółki dominującej w strukturze rzeczonyj grupy spółek (zob. pkt 96 powyżej).

- 107 Ponadto skarżący kwestionuje zasadniczo prowadzenie działalności w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu w rozumieniu kryterium g).
- 108 W tym względzie należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to Rada, że wbrew temu, co twierdzi skarżący, wyrażenie „zapewniający istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej” w kryterium g) odnosi się, w świetle jego brzmienia, do dochodów pochodzących z ważnych sektorów gospodarczych Federacji Rosyjskiej, a nie tylko z podatków uiszczanych przez wiodących przedsiębiorców. Choć bowiem brzmienie motywu 11 decyzji 2022/329 wskazuje, że kryteria umieszczenia w wykazie należy zmienić w taki sposób, aby objąć nim „osoby i podmioty [...] zapewniające [rządowi Federacji Rosyjskiej] istotne źródło dochodów”, nie zmienia to faktu, że nie może ono uzasadniać interpretacji tego kryterium w sposób sprzeczny z jego bardzo jasnym brzmieniem. Ponadto należy zauważyć, że wykładnia, za którą opowiada się skarżący, byłaby sprzeczna z celem rozpatrywanych środków ograniczających, którym jest osłabienie zdolności Federacji Rosyjskiej do prowadzenia wojny napastniczej wobec Ukrainy.
- 109 O ile przy tym prawdą jest, że ani decyzja 2014/145 w zmienionym brzmieniu, ani rozporządzenie nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu nie definiują pojęcia „istotnego źródła dochodów”, o tyle użycie przymiotnika „istotne”, który odnosi się do słowa „źródło”, oznacza, że źródło to musi być znaczne, a zatem niepomijalne.
- 110 Ponadto o ile wysokość wpłat własnych Evrazu do budżetu Federacji Rosyjskiej może być przydatna do określenia znaczenia gospodarczego tej grupy, w szczególności w celu ustalenia wiodącego charakteru przedsiębiorcy będącego głównym akcjonariuszem jej spółki dominującej, o tyle nie ma ona decydującego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie, czy sektor gospodarczy, w którym skarżący prowadzi działalność, zapewnia rządowi rosyjskiemu istotne źródło dochodów.
- 111 W odniesieniu do kwestii tego, czy w niniejszej sprawie sektor gospodarczy, w którym działa skarżący za pośrednictwem Evrazu, zapewnia rządowi rosyjskiemu istotne źródło dochodów, nie można skutecznie twierdzić, że przemysł stalowy i górniczy takim sektorem nie jest.
- 112 Fakt, że przemysł stalowy i górniczy stanowi istotne źródło dochodów rządu rosyjskiego, można bowiem wywieść z kontekstu, a także z dokumentu nr 2 pierwszych akt WK, wskazującego, że w 2016 r. sektor ten plasował się na trzecim miejscu pod względem wpływów podatkowych w Rosji, a spośród 50 największych podatników rosyjskich do sektora tego należało 10, w tym Evraz, także należący do wskazanego sektora. Ze wspomnianego dokumentu wynika również, że o ile w 2016 r. ogólne obciążenie podatkowe gospodarki rosyjskiej zmniejszyło się, o tyle w przypadku tych podatników wzrosło ono z 12,4 % do 12,9 %.
- 113 Ponadto z dokumentu nr 10 znajdującego się w pierwszych aktach WK, jak również z opisu historii Evrazu dołączonego do akt sprawy przez skarżącego, wynika, że spółka dominująca tej grupy spółek stanowi jedno z największych przedsiębiorstw stalowych i górniczych zintegrowanych pionowo na świecie, w którego skład wchodzi szereg spółek zależnych.
- 114 Znajduje to potwierdzenie również w sprawozdaniu rocznym spółki dominującej Evrazu za 2021 r., dołączonym do akt sprawy przez skarżącego, w którym wskazano dochody w poszczególnych sektorach działalności. Ze sprawozdania tego wynika w szczególności, że działalność w sektorze stalowym przyniosła 12,5 mld USD, uwzględniając również dochody tego sektora w regionie Ameryki Północnej (odpowiadające 2,3 mld USD). Mówiąc ściślej, mimo że wspomniana spółka dominująca prowadzi działalność w kilku sektorach gospodarki rosyjskiej, dochody wyłącznie z sektora stali, które w Rosji wzrosły o 48,3 % w latach 2020–2021, stanowią

66,3 % jej łącznego dochodu. Zgodnie z tym sprawozdaniem rzeczona spółka dominująca jest „liderem na rynkach budowlanych i rynkach wyrobów kolejowych w Rosji”. Posiada ona bowiem 28-procentowy udział w rosyjskim rynku kół kolejowych oraz 97-procentowy w rynku pociągów.

- 115 Ponadto z prospektu dotyczącego Evrazu wynika, że w 2018 r. był on czwartym producentem stali surowej w Rosji i największym producentem pod względem ilości produktów długich dla budownictwa i przemysłu kolejowego w tym kraju i we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP). Sprawozdanie roczne spółki dominującej Evrazu za 2021 r. wskazuje również, że spośród 71 210 pracowników Evrazu 94,8 % było zatrudnionych w Rosji i w WNP.
- 116 Wszystkie te okoliczności pozwalają zatem wykazać, że rozpatrywany sektor gospodarczy, a mianowicie sektor stalowy i górniczy, w którym działa między innymi Evraz, zapewnia rządowi rosyjskiemu istotne źródło dochodów.
- 117 Okoliczność, że wpływy podatkowe pochodzące z sektorów stalowego i górniczego trafiają głównie do budżetu lokalnych jednostek federalnych, jest pozbawiona znaczenia, nawet gdyby została wykazana. Mając bowiem na uwadze przypomniany w pkt 93 powyżej cel rozpatrywanych środków ograniczających, pojęcia zapewniania „dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej” nie można interpretować w sposób zawężający, który ograniczałby się do wpływów podatkowych do budżetu federalnego tego państwa. Ponadto nawet jeśli to źródło dochodów nie jest przeznaczone dla budżetu federalnego ani bezpośrednio wykorzystywane przez ten rząd do wspierania wydatków wojskowych, nie zmienia to w żadnym razie faktu, że pozwala ono temu rządowi rozumianemu ogólnie zmobilizować więcej zasobów na działania mające na celu podważenie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, niezależnie od tego, czy rozpatrywane dochody należą do budżetu federalnego, czy do budżetów regionalnych.
- 118 Ponadto argumenty skarżącego oparte na okolicznościach o charakterze bardziej osobistym, a mianowicie na jego działalności humanitarnej i roli w negocjacjach pokojowych, należy oddalić jako bezprzedmiotowe. Takie elementy nie są bowiem istotne dla oceny, czy przesłanki kryterium g), uściślone w pkt 92–97 powyżej, są w niniejszym przypadku spełnione.
- 119 Wreszcie nie można uwzględnić zarzutu szczegółowego podniesionego przez skarżącego w ramach drugiego pisma dostosowującego skargę, zgodnie z którym opierając się na dowodach zawartych w drugich aktach WK, Rada przy przyjmowaniu aktów utrzymujących w mocy popełniła błędy w zakresie oceny umów między spółkami zależnymi Evrazu a Gwardią Narodową Federacji Rosyjskiej oraz istnienia projektu ustawy o gospodarce wojennej zobowiązującej przedsiębiorstwa takie jak Evraz do dostarczania materiałów i świadczenia usług dla wojska. Należy bowiem stwierdzić, że Rada odniosła się do tych dowodów jedynie tytułem uzupełnienia, a ponieważ nie wykorzystwała ich w celu uzasadnienia aktów utrzymujących w mocy, gdyż nie są one bezpośrednio związane z kryterium g), ów zarzut szczegółowy ten należy oddalić jako bezprzedmiotowy.
- 120 Należy zatem stwierdzić, że Rada przedstawiła zbiór wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalających na wykazanie faktu, że sektor gospodarczy, w którym prowadzi działalność skarżący, zapewnia istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu.
- 121 W świetle całości powyższych rozważań należy uznać, że motyw umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach oparty na jego 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 Rada nie popełniła błędu w ocenie podejmując decyzję o umieszczeniu, a następnie pozostawieniu nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach.

- 122 Przy tym zgodnie z orzecznictwem, co się tyczy kontroli zgodności z prawem decyzji przyjmującej środki ograniczające i w świetle ich prewencyjnego charakteru, jeśli sąd Unii uzna, że co najmniej jeden z motywów wymienionych w uzasadnieniu jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, że jest wykazany i że stanowi sam w sobie wystarczającą podstawę do poparcia tej decyzji, to okoliczność, iż pozostałe motywy 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).
- 123 W związku z tym, bez konieczności badania zasadności pozostałych zarzutów szczegółowych podniesionych przez skarżącego, mających na celu podważenie oceny Rady w świetle kryterium d), zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasad równego traktowania i proporcjonalności*

- 124 Zarzut trzeci dzieli się na dwie części, dotyczące, po pierwsze, naruszenia zasad niedyskryminacji i równego traktowania, a po drugie, naruszenia zasady proporcjonalności.

*– W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu zasad niedyskryminacji i równego traktowania*

- 125 Skarżący podnosi zasadniczo, że rozpatrywane środki ograniczające mają charakter dyskryminujący. Jego zdaniem, po pierwsze, wykładnia kryterium g) dokonana przez Radę jest zbyt szeroka, ponieważ pozwala na nałożenie sankcji na wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od ich pochodzenia, którzy prowadzą lub prowadzili znaczącą działalność gospodarczą w Rosji i wypełniają swoje zobowiązania podatkowe, wyłącznie na podstawie tej właśnie okoliczności. Po drugie, zastosowanie tego kryterium przez Radę jest dyskryminujące w zakresie, w jakim kryterium to dotyczy przedsiębiorców będących obywatelami rosyjskimi i przedsiębiorstw z siedzibą w Rosji, a jednocześnie pomija przedsiębiorstwa zagraniczne, chociaż przedsiębiorstwa te prowadzą działalność również na terytorium rosyjskim i wnoszą podatki i opłaty do budżetu Federacji Rosyjskiej. Po trzecie, skarżący uważa, że został objęty sankcjami z powodów, nad którymi nie ma żadnej kontroli, jak w przypadku wysokości podatków podlegających zapłacie, podziału wpływów podatkowych między regionami i rządem federalnym czy też sposobu wykorzystania budżetu przysługującego temu rządowi. Ponieważ nie istnieje żaden instrument, który mógłby wpływać na rosyjską politykę podatkową i na podział dochodów z działalności Evrazu, to żaden odnoszący się do niego środek ograniczający nie może zmienić zobowiązań tego przedsiębiorstwa jako rosyjskiego podatnika.
- 126 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.
- 127 Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem 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 (zob. wyroki: z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour/Rada, T-461/16,

EU:T:2018:316, pkt 152 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2018 r., Vnesheconombank/Rada, T-737/14, niepublikowany, EU:T:2018:543, pkt 161 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 128 W niniejszej sprawie, po pierwsze, w odniesieniu do argumentu skarżącego, że wykładnia kryterium g) dokonana przez Radę jest zbyt szeroka, ponieważ pozwala zasadniczo na nałożenie sankcji na wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od ich pochodzenia, którzy prowadzą lub prowadzili znaczącą działalność gospodarczą w Rosji i wypełniają swoje zobowiązania podatkowe, wyłącznie na podstawie tej właśnie okoliczności, należy zauważyć, że skarżący nie precyzuje, w jaki sposób lub w stosunku do jakich osób ta powoływana zbyt szeroka wykładnia owego kryterium miałyby być dyskryminująca. Wbrew temu, co twierdzi skarżący, kryterium to nie dotyczy wszystkich przedsiębiorców prowadzących znaczącą działalność gospodarczą w Rosji, którzy w związku z tym płacili lub płacą podatki w tym państwie, ponieważ kryterium tym mogą być objęci tylko ci spośród nich, którzy prowadzą działalność w sektorze gospodarczym zapewniającym rządowi rosyjskiemu istotne źródło dochodów. W każdym razie motywy, które Rada przyjęła przy wydawaniu zaskarżonych aktów, opierają się na stwierdzeniu, że skarżący jest akcjonariuszem większościowym Evrazu, jednego z największych podatników Federacji Rosyjskiej. Zatem wbrew temu, co twierdzi skarżący, objęto go rozpatrywanymi środkami ograniczającymi w następstwie indywidualnej oceny, opartej na konkretnych dowodach dotyczących jego osoby.
- 129 Ponadto w ramach kryterium g) jako istotne źródło dochodów dla rządu rosyjskiego wskazany jest sektor gospodarczy, a nie przedsiębiorcy jako tacy ani też spółki, których są akcjonariuszami (zob. pkt 98 powyżej). Tym samym rozwiązanie to nie odnosi się do samego w sobie faktu płacenia podatków przez skarżącego lub przez spółkę dominującą Evrazu lub jej spółki zależne. Wspomniane kryterium dotyczy całości dochodów generowanych przez sektor gospodarczy, w którym działa dany przedsiębiorca, i uwzględnia zatem – głównie, choć nie jedynie – dochody podatkowe wytworzone przez ów sektor.
- 130 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu skarżącego, zgodnie z którym zastosowanie kryterium g) przez Radę jest dyskryminujące, ponieważ kryterium to dotyczy przedsiębiorców i przedsiębiorstw o rosyjskiej przynależności państwowej przy pominięciu przedsiębiorstw zagranicznych, wystarczy stwierdzić, podobnie jak Rada, że kryterium to nie dotyczy przynależności państwowej wskazanych osób, lecz każdej osoby fizycznej będącej wiodącym przedsiębiorcą w rozumieniu tego kryterium. W konsekwencji osoby objęte rozpatrywanymi środkami ograniczającymi mogą mieć dowolną przynależność państwową, jeżeli tylko spełniają odnośne kryterium.
- 131 W tych okolicznościach, nawet przy założeniu, że wobec niektórych osób spełniających kryterium g) Rada nie przyjęła środków w postaci zamrożenia funduszy, chociaż zbadała starannie i bezstronnie wszystkie istotne okoliczności dotyczące tych osób, skarżący nie może skutecznie podnieść takiej okoliczności, ponieważ zasada równego traktowania i niedyskryminacji musi pozostawać w zgodzie z zasadą legalności (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2016 r., Post Bank Iran/Rada, T-68/14, niepublikowany, EU:T:2016:263, pkt 135 i przytoczone tam orzecznictwo). W każdym wypadku należy zauważyć, że z analizy zarzutu drugiego wynika, iż Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy podjęła decyzję o umieszczeniu i pozostawieniu nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w ramach uprawnień dyskrecjonalnych przysługujących jej przy ustalaniu, czy kryteria umieszczenia w wykazie zostały spełnione.

- 132 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że skarżący nie wyjaśnia, dlaczego podnoszony przez niego brak kontroli nad przeznaczeniem rosyjskich wpływów podatkowych i nad przydziałem dochodów z działalności Evrazu miałyby stanowić naruszenie zasady równego traktowania, w związku z czym argument ten należy oddalić jako niepoparty dowodami.
- 133 Niniejszą część zarzutu należy zatem oddalić.
- *W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności*
- 134 Skarżący twierdzi, że podjęte wobec niego środki ograniczające są nieodpowiednie i nieproporcjonalne, ponieważ nie wywierają żadnego nacisku na władze rosyjskie, a przy tym nie mogą być skuteczne, gdyż skarżący nie uczestniczy w żadnych działaniach związanych z aneksją Krymu lub destabilizacją Ukrainy.
- 135 W tym względzie skarżący uważa, po pierwsze, że podjęte wobec niego rozpatrywane środki nie są konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów, ponieważ nie był on zaangażowany w podejmowanie żadnej decyzji dotyczącej aneksji Krymu lub destabilizacji Ukrainy ani nie zasięgano jego opinii w tej sprawie. Ponadto twierdzi on, że wspomniane środki nie służą osiągnięciu zakładanego celu, jakim jest wpłynięcie na politykę Federacji Rosyjskiej w Ukrainie, biorąc pod uwagę jego nieistotny wkład do budżetu federalnego, a przy tym mogą mieć negatywny wpływ na działalność skarżącego poza Rosją. Podnosi on także, że środki te wprowadzono ze względu na jego status akcjonariusza spółki dominującej Evrazu, która sama nie jest objęta żadnym podobnym środkiem. Wreszcie wskazuje on, że rozpatrywane środki są nieproporcjonalne, ponieważ uniemożliwiają mu skuteczne działanie jako pośrednika w komunikacji w toku negocjacji pokojowych.
- 136 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.
- 137 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).
- 138 A zatem gdy istnieje możliwość wyboru spośród szeregu odpowiednich środków, należy stosować najmniej restrykcyjny, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 178 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 139 Jeżeli chodzi o sądową kontrolę przestrzegania zasady proporcjonalności, należy przyznać, iż ustawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania złożonych ocen. W rezultacie na zgodność z prawem środka przyjętego w tych dziedzinach może mieć wpływ wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter tego środka w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 179 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 140 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że ze względu na pierwszorzędną wagę celów, których osiągnięciu służą rozpatrywane środki ograniczające, mianowicie ochrony integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE, negatywne konsekwencje ich stosowania wobec skarżącego nie są oczywiście nieproporcjonalne (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150).
- 141 Trzeba również stwierdzić, że w motywach 2–10 decyzji 2022/329 Rada wskazała na to, że sytuacja w Ukrainie ulega ciągłemu pogorszeniu, przy czym w dniu 24 lutego 2022 r. doszło do agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, z rażącym naruszeniem integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności tego państwa. Tak więc to ze względu na pogorszenie się sytuacji w Ukrainie, przejawiające się wybuchem wojny napastniczej wywołanej przez Federację Rosyjską, Rada uznała, że aby osiągnąć zamierzone cele, powinna rozszerzyć krąg osób i podmiotów objętych rozpatrywanymi środkami ograniczającymi. Z takiego działania opartego na stopniowości naruszenia praw w zależności od skuteczności środków wynika również, że zasada proporcjonalności jest poszanowana (zob. analogicznie wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 126; z dnia 25 stycznia 2017 r., Almaz-Antey Air and Space Defence/Rada, T-255/15, niepublikowany, EU:T:2017:25, pkt 104).
- 142 W świetle rozwoju sytuacji w Ukrainie Rada mogła zasadnie oczekiwać, że gdy weźmie na cel przedsiębiorców działających w sektorach gospodarki zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu, takie działania zakończą się lub staną się dla tych, którzy je podejmują, bardziej kosztowne, co z kolei przyczyni się do zaprzestania rażącego naruszenia integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157).
- 143 W niniejszej sprawie w ramach zarzutu drugiego wykazano, że środki ograniczające wobec skarżącego były uzasadnione tym, iż jego sytuacja pozwalała uznać, że spełniał on przesłanki zastosowania kryterium g). Umieszczenie nazwiska skarżącego jako głównego akcjonariusza spółki dominującej Ewrazu uwzględnia bowiem sektor działalności, w którym spółka ta prowadzi działalność, niezależnie od kwestii tego, czy jako osoby prawnej dotyczą jej również sankcje indywidualne i w jakiej wysokości wnosi podatki służące rządowi rosyjskiemu.
- 144 Ponadto okoliczność, że skarżący nie jest zaangażowany w podejmowanie żadnych decyzji dotyczących aneksji Krymu lub destabilizacji Ukrainy, jest bez znaczenia, ponieważ środki ograniczające nałożono nań nie z tego powodu, lecz w szczególności ze względu na fakt, że jest on wiodącym przedsiębiorcą działającym w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy. W tym względzie należy przypomnieć, że znaczenie celów aktu Unii wprowadzającego środki ograniczające może usprawiedliwić negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla niektórych przedsiębiorców, w tym również tych, którzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia tych środków (zob. analogicznie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 361; z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150).

- 145 Co się tyczy odpowiedniego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających przyjętych wobec skarżącego, należy zauważyć, że w świetle celów interesu ogólnego o tak podstawowym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej jak cele wymienione w pkt 140 powyżej środki te nie mogą 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).
- 146 Jeśli chodzi o konieczny charakter spornych środków ograniczających, należy stwierdzić, że inne środki nie pozwalają na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonych celów, jakim jest wywarcie nacisku na rosyjskich decydentów ponoszących odpowiedzialność za sytuację w Ukrainie, w szczególności przy uwzględnieniu możliwości obejścia nałożonych ograniczeń (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto skarżący nie wykazał, że Rada mogła przewidzieć przyjęcie środków mniej restrykcyjnych, lecz równie odpowiednich jak środki obowiązujące.
- 147 Co się tyczy argumentu skarżącego dotyczącego wpływu na jego udział w negocjacjach pokojowych, należy przypomnieć, że art. 2 ust. 3 i 4 decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu, a także art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu 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. Zgodnie z art. 1 ust. 6 tej decyzji właściwy organ państwa członkowskiego może również zezwolić na wjazd osób objętych środkami ograniczającymi na jego terytorium, między innymi w przypadku gdy podróż jest uzasadniona pilną potrzebą humanitarną lub uczestnictwem w posiedzeniach międzyrządowych oraz posiedzeniach, których promotorem lub gospodarzem jest Unia, lub posiedzeniach, których gospodarzem jest państwo członkowskie sprawujące przewodnictwo w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – wówczas gdy prowadzony jest dialog polityczny bezpośrednio propagujący polityczne cele środków ograniczających, w tym wsparcie dla integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy.
- 148 Ponadto, jak słusznie podkreśla Rada, udział w negocjacjach pokojowych oraz, mówiąc bardziej ogólnie, zapewnienie pomocy humanitarnej nie mogą mieć wpływu na ocenę przez Radę konieczności przyjęcia środków ograniczających wobec skarżącego lub innych wiodących rosyjskich przedsiębiorców w celu zwiększenia presji na prezydenta W. Putina i jego rząd.
- 149 W świetle powyższego należy stwierdzić, że rozpatrywane środki ograniczające nie są ani dyskryminujące, ani nieproporcjonalne.
- 150 Należy zatem oddalić niniejszą część zarzutu, a także zarzut trzeci w całości.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia praw podstawowych*

- 151 Zdaniem skarżącego umieszczenie i pozostawienie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach stanowi nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie jego praw podstawowych, do których należą, w szczególności, prawo własności, prawo do życia prywatnego i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a także prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich. Uważa on, że zastosowanie rozpatrywanych środków ograniczających spowodowało również naruszenie jego prawa do domniemania niewinności i wyrządziło mu krzywdę z powodu naruszenia jego dobrego imienia.



- 152 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.
- 153 Przede wszystkim należy zauważyć, że prawo do życia prywatnego, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo własności oraz prawo do przemieszczania się i pobytu należą do ogólnych zasad prawa Unii, a przy tym są zapisane, odpowiednio, w art. 7, 16, 17 i 45 Karty.
- 154 Prawdą jest, że środki ograniczające przewidziane w zaskarżonych aktach, pomimo ich charakteru zabezpieczającego, pociągają za sobą ograniczenia w korzystaniu przez skarżącego z praw podstawowych, o których mowa w pkt 153 powyżej.
- 155 Jednakże prawa podstawowe, na które powołuje się skarżący, nie stanowią prerogatyw absolutnych, a ich wykonywanie może podlegać ograniczeniom na warunkach określonych w art. 52 ust. 1 Karty, zgodnie z którym, po pierwsze, „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w [Karcie] muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności”, a po drugie, „[z] zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.
- 156 Tak więc aby ograniczenie w korzystaniu z rozpatrywanych praw i wolności podstawowych było zgodne z prawem Unii, powinno spełniać cztery przesłanki. Po pierwsze, musi ono być „przewidziane ustawą” w tym znaczeniu, że instytucja Unii przyjmująca środki mogące ograniczyć prawa podstawowe osoby fizycznej lub prawnej powinna posiadać w tym celu podstawę prawną. Po drugie, musi szanować istotę tych praw. Po trzecie, powinno ono odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii. Po czwarte, musi być proporcjonalne (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 145, 222 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 157 Należy stwierdzić, że te cztery warunki zostały spełnione w niniejszej sprawie.
- 158 W pierwszej kolejności rozpatrywane ograniczenia 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.
- 159 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii tego, czy rozpatrywane ograniczenia respektują „istotę” praw podstawowych, na które powołuje się skarżący, należy zauważyć, że rozpatrywane środki są ograniczone w czasie i odwracalne. Po pierwsze, mają one zastosowanie przez okres sześciu miesięcy i są przedmiotem stałego przeglądu, o którym mowa w art. 6 akapit trzeci decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu, a po drugie, od zastosowanych środków ograniczających możliwe jest przyznanie odstępstw w zakresie zarówno zamrożenia środków finansowych, jak i ograniczeń w zakresie wjazdu na terytorium państw członkowskich (zob. pkt 147 powyżej).
- 160 W trzeciej kolejności należy wskazać, że rozpatrywane ograniczenia odpowiadają celowi interesu ogólnego uznanemu za taki przez Unię. Mają one bowiem na celu, w szczególności, wywarcie bezpośredniej i pośredniej presji na rząd rosyjski i decydentów odpowiedzialnych za inwazję na Ukrainę, aby zmniejszyć ich zdolność do kontynuowania działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz położyć kres tym działaniom w celu zachowania stabilności europejskiej i światowej. Chodzi przy tym o jeden z celów realizowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. b)

i c) TUE, takich jak, między innymi, utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego i ochrona ludności cywilnej (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 226).

- 161 W czwartej kolejności, co się tyczy proporcjonalnego charakteru rozpatrywanych ograniczeń, należy zauważyć, że w świetle celów interesu ogólnego o tak podstawowym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej jak cele wymienione w pkt 140 powyżej, środków w postaci zamrożenia funduszy nie można, jako takich, uznać za niewłaściwe. Jeśli chodzi o konieczny charakter spornych środków ograniczających, należy stwierdzić, że inne środki mniej restrykcyjne nie pozwoliłyby na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonych celów, jakim jest wywarcie nacisku na rosyjskich decydentów ponoszących odpowiedzialność za sytuację w Ukrainie, w szczególności przy uwzględnieniu możliwości obejścia nałożonych ograniczeń (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 162 Następnie należy przypomnieć, że art. 2 ust. 3 i 4 decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu, a także art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu 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.
- 163 Co się tyczy, w szczególności, wysuniętego argumentu, zgodnie z którym art. 1 decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu narusza prawa skarżącego jako obywatela portugalskiego, a zatem i obywatela Unii, do swobodnego przemieszczania się na jej terytorium, które to prawo zapisano w art. 21 TFUE oraz w art. 45 ust. 1 Karty, należy zauważyć, że skarżący nie kwestionuje, iż przewidziane w traktatach przyjęcie aktów w dziedzinie WPZiB może ograniczać prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się. Skarżący ogranicza się bowiem do twierdzenia, że ograniczenie jego swobody przemieszczania się jest nieproporcjonalne.
- 164 Należy jednak zauważyć, że skarżący nie wyjaśnia, w jaki sposób takie ograniczenie miałyby być nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu. W swoich pismach odsyła on bowiem jedynie w sposób ogólny do swojej argumentacji wysuniętej w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, nie wyjaśniając przy tym powodów, dla których argumenty przedstawione w ramach tego zarzutu miałyby być istotne celem wykazania nieproporcjonalnego naruszenia jego swobody przemieszczania się w Unii. W związku z tym argumentację skarżącego dotyczącą nieproporcjonalnego naruszenia swobody przemieszczania się obywateli Unii należy oddalić jako nieopartą dowodami.
- 165 Co się tyczy twierdzenia, w którym skarżący zastanawia się nad możliwością przyjęcia przez Radę ograniczenia swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 215 TFUE, trzeba stwierdzić – przy założeniu, że takie twierdzenie stanowi autonomiczną argumentację – iż argument ten również nie jest poparty dowodami, a zatem należy go oddalić. W każdym razie warto zauważyć, że ograniczenia swobody przemieszczania się przewidziano wyłącznie w art. 1 decyzji 2014/145 w zmienionym brzmieniu, nie ma ich zaś w rozporządzeniu nr 269/2014 w zmienionym brzmieniu. Tymczasem, jak wynika z podstaw prawnych wspomnianej decyzji, nie została ona przyjęta na podstawie art. 215 TFUE, lecz na podstawie art. 29 TUE.
- 166 Ponadto należy również zauważyć, że skarżący w żaden sposób nie wykazał, w jaki sposób przyjęte wobec niego środki ograniczające naruszają jego prawo do życia prywatnego.

- 167 Wreszcie, co się tyczy podnoszonego naruszenia prawa skarżącego do domniemania niewinności, o którym wspomina on w swoich pismach, chociaż na jego poparcie nie przedstawia konkretnych argumentów, należy zauważyć, że w zakresie, w jakim przyjęte wobec niego środki ograniczające skutkują nie konfiskatą mienia skarżącego, lecz po prostu jego zamrożeniem tytułem zabezpieczenia, należy stwierdzić, że takie środki nie mają charakteru karnego, a zatem nie skutkują naruszeniem zasady domniemania niewinności, uznanej w art. 48 ust. 1 Karty, która wymaga, aby każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważać za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. Odnosnie do podnoszonej krzywdy doznanej ze względu na naruszenie jego dobrego imienia, również objętej tym zarzutem szczegółowym, na krzywdę taką nie można skutecznie powoływać się w celu wykazania naruszenia prawa skarżącego do domniemania niewinności.
- 168 Należy stwierdzić, że rozpatrywane ograniczenia, które wynikają ze środków ograniczających przyjętych wobec skarżącego w zaskarżonych aktach, nie są nieproporcjonalne i nie mogą powodować niezgodności z prawem wspomnianych aktów.
- 169 W świetle powyższego należy oddalić zarzut czwarty, a w konsekwencji żądanie stwierdzenia nieważności w całości.

#### ***W przedmiocie żądania odszkodowawczego***

- 170 Skarżący domaga się zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną jego dobremu imieniu, którą szacuje tymczasowo na 1 mln EUR.
- 171 Rada, wspierana przez Komisję, nie zgadza się z argumentami skarżącego.
- 172 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE – z tytułu bezprawnego zachowania jej instytucji lub organów – zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między naruszeniem obowiązku spoczywającego na autorze aktu a poniesioną przez poszkodowanego szkodą (zob. wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 173 Przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii są kumulatywne i sąd Unii nie jest zobowiązany badać ich w określonej kolejności, w związku z czym, aby oddalić skargę w całości, wystarczy, że jedna z nich nie jest spełniona (wyrok z dnia 1 lutego 2023 r., Klymenko/Rada, T-470/21, niepublikowany, EU:T:2023:26, pkt 62; zob. także podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., Unia Europejska/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 174 Z ogółu powyższych rozważań wynika zaś, że argumenty, które skarżący podniósł w celu wykazania niezgodności z prawem zaskarżonych aktów, na mocy których jego nazwisko umieszczono w rozpatrywanych wykazach, należy oddalić, w związku z czym brak jest w niniejszym przypadku spełnienia przesłanki dotyczącej niezgodności z prawem zarzucanego Radzie zachowania. W związku z tym ponieważ jedna z przesłanek przypomnianych w pkt 172 powyżej nie została spełniona, odpowiedzialność Unii nie powstaje.

- 175 W rezultacie żądanie odszkodowawcze należy oddalić jako bezzasadne, bez konieczności badania rzeczywistego charakteru krzywdy i istnienia związku przyczynowego między krzywdą a naruszeniem rozpatrywanego zobowiązania. W konsekwencji należy oddalić skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 176 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć go kosztami postępowania.
- 177 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W związku z tym Komisja pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Roman Arkadyevich Abramovich pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 grudnia 2023 r.

Podpisy

## Spis treści

Okoliczności powstania sporu . . . . .	3
Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi w niniejszej sprawie . . . . .	5
Żądania stron . . . . .	6
Co do prawa . . . . .	7
W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności . . . . .	7
W przedmiocie zarzutu pierwszego . . . . .	7
– W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej „naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia” . . . . .	7
– W przedmiocie części drugiej, wywodzonej z „naruszenia prawa do obrony” i „uchylenia przez Radę obowiązku przeprowadzenia przeglądu przy przyjmowania aktów utrzymujących w mocy z września 2022 r. i marca 2023 r.” . . . .	10
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego „oczywistego błędu w ocenie” . . . . .	13
– Rozważania wstępne . . . . .	13
– W przedmiocie zastosowania kryterium g) wobec skarżącego . . . . .	15
W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasad równego traktowania i proporcjonalności . . . . .	20
– W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu zasad niedyskryminacji i równego traktowania . . . . .	20
– W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności . . . . .	22
W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia praw podstawowych . . . . .	24
W przedmiocie żądania odszkodowawczego . . . . .	27
W przedmiocie kosztów . . . . .	28