



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 16 listopada 2014 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii —
Zamrożenie funduszy — Skarga o stwierdzenie nieważności — Dostosowanie żądań —
Przekroczenie terminu — Obowiązek uzasadnienia — Prawo do obrony — Prawo do skutecznej
ochrony sądowej — Oczywisty błąd w ocenie — Prawo własności — Proporcjonalność —
Żądanie odszkodowawcze

W sprawie T-572/11

Samir Hassan, zamieszkały w Damaszku (Syria), reprezentowany przez adwokatów É. Morgana de Rivery'ego i E. Lagathu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez S. Kyriakopoulou oraz M. Vitsentzatos, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Rady 2011/515/WPZiB z dnia 23 sierpnia 2011 r. dotyczącej wykonania decyzji 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. L 218, s. 20), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 843/2011 z dnia 23 sierpnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 218, s. 1), decyzji Rady 2011/782/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii i uchylenia decyzji 2011/273 (Dz.U. L 319, s. 56), rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającego rozporządzenie nr 442/2011 (Dz.U. L 16, s. 1), decyzji Rady 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającej decyzję 2011/782 (Dz.U. L 330, s. 21), decyzji wykonawczej Rady 2013/185/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania decyzji 2012/739 (Dz.U. L 111, s. 77), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 363/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. L 111, s. 1) i decyzji Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. L 147, s. 14) w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącego, a po drugie, żądanie wypłacania odszkodowania z tytułu naprawienia podnoszonej szkody,

SĄD (siódma izba),

w składzie M. van der Woude, prezes, I. Wiszniewska-Białicka i I. Ulloa Rubio (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

sekretarz: J. Weychert, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 lutego 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, Samir Hassan, jest przedsiębiorcą narodowości syryjskiej.

Decyzja 2011/273 i rozporządzenie nr 442/2011

- 2 Rada Unii Europejskiej, ostro potępiając brutalne represje wobec pokojowych protestów w różnych miejscach w całej Syrii i wzywając syryjskie siły bezpieczeństwa do okazania powściągliwości i zaprzestania represji, w dniu 9 maja 2011 r. przyjęła decyzję 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. L 121, s. 11). Zważywszy na powagę sytuacji, Rada wprowadziła: embargo na broń, zakaz eksportu sprzętu, który mógłby posłużyć do celów wewnętrznych represji, ograniczenia dotyczące wjazdu na terytorium Unii Europejskiej oraz zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych niektórych osób i podmiotów odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii.
- 3 Nazwiska osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii oraz nazwiska osób fizycznych i nazwy osób prawnych i podmiotów, które są z nimi powiązane, zostały wymienione w załączniku do decyzji 2011/273. Na podstawie art. 5 ust. 1 tej decyzji Rada, stanowiąc na wniosek państwa członkowskiego lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, może zmienić rzeczony załącznik. Nazwisko skarżącego w nim nie widnieje.
- 4 Biorąc pod uwagę, że niektóre środki ograniczające przyjęte wobec Syrii wchodzą w zakres stosowania traktatu FUE, Rada przyjęła rozporządzenie (UE) nr 442/2011 z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 121, s. 1). Rozporządzenie to jest w istocie identyczne z decyzją 2011/273, z tym że przewiduje możliwość odblokowania zamrożonych funduszy. Wykaz osób, podmiotów i organów uznanych albo za odpowiedzialne za odnośne represje, albo za powiązane z tymi odpowiedzialnymi, zamieszczony w załączniku II do wspomnianego rozporządzenia, jest identyczny z wykazem zamieszczonym w załączniku do decyzji 2011/273. Nazwisko skarżącego w nim nie widnieje. Na mocy art. 14 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 442/2011, jeśli Rada podejmie decyzję o objęciu osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu wskazanymi środkami, wprowadza stosowne zmiany w załączniku II i poddaje zamieszczony w nim wykaz regularnemu przeglądowi co najmniej raz na 12 miesięcy.
- 5 Decyzją wykonawczą Rady 2011/515/WPZiB z dnia 23 sierpnia 2011 r. dotyczącą wykonania decyzji 2011/273 (Dz.U. L 218, s. 20) Rada zmieniła decyzję 2011/273 w szczególności w celu zastosowania omawianych środków ograniczających do innych osób i podmiotów. Na mocy art. 1 wspomnianej decyzji wykonawczej nazwiska piętnastu osób fizycznych oraz nazwy pięciu podmiotów, wymienione w załączniku do tej decyzji, zostały dodane do wykazu zamieszczonego w załączniku do decyzji 2011/273. Wśród wspomnianych nazwisk znajduje się nazwisko skarżącego ze wzmianką dotyczącą daty umieszczenia w rozpatrywanym wykazie, w niniejszym przypadku „23.8.2011”, oraz następujących powodów:

„Przedsiębiorca blisko współpracujący z Maherem al-Assadem. Wiadomo, że gospodarczo wspiera reżim syryjski”.

- 6 W tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE i decyzji 2011/273 rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 843/2011 dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 218, s. 1). Widnieje w nim nazwisko skarżącego razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do decyzji wykonawczej 2011/515.
- 7 W dniu 24 sierpnia 2011 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie do wiadomości osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2011/273 wykonywanej decyzją wykonawczą 2011/515 oraz w rozporządzeniu nr 442/2011 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym nr 843/2011 (Dz.U. C 245, s. 2).
- 8 Decyzją 2011/522/WPZiB z dnia 2 września 2011 r. zmieniającą decyzję 2011/273 (Dz.U. L 228, s. 16) Rada, zmieniając ponownie decyzję 2011/273, postanowiła, że zakres zastosowania tej decyzji, w tym załącznika do niej, będzie obejmować również „osob[y] czerpiąc[e] korzyści z reżimu lub wspierając[e] go oraz osob[y] z nimi powiązan[e], wymienion[e] w załączniku”.
- 9 Rozporządzeniem (UE) nr 878/2011 z dnia 2 września 2011 r. zmieniającym rozporządzenie nr 442/2011 (Dz.U. L 228, s. 1) Rada zmieniła rozporządzenie nr 442/2011 w ten sposób, by załącznik II do niego miał zastosowanie „do os[ób] i podmiot[ów] czerpiąc[ych] korzyści z reżimu lub wspierając[ych] go, lub os[ób] i podmiot[ów] z nimi powiązan[ych]”.

Decyzja 2011/782 i rozporządzenie nr 36/2012

- 10 Decyzją Rady 2011/782/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii i uchylenia decyzji 2011/273 (Dz.U. L 319, s. 56) Rada uznała, zważywszy na powagę sytuacji w Syrii, że konieczne jest nałożenie dodatkowych środków ograniczających. Dla jasności środki nałożone na mocy decyzji 2011/273 oraz dodatkowe środki zostały zawarte w jednym akcie prawnym. Decyzja 2011/782 przewiduje w art. 18 ograniczenia wjazdu na terytorium Unii, a w art. 19 zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy widnieją w załączniku I. Nazwisko skarżącego zostało tam zamieszczone w wierszu 50 tabeli obejmującej rozpatrywany wykaz, pod tytułem „A. Osoby”, razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do decyzji wykonawczej 2011/515.
- 11 W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym* ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2011/782 i w rozporządzeniu nr 442/2011 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1244/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. C 351, s. 14).
- 12 Rozporządzenie nr 442/2011 zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającym rozporządzenie nr 442/2011 (Dz.U. L 16, s. 1). Nazwisko skarżącego widnieje w wykazie zamieszczonym w załączniku II do rozporządzenia nr 36/2012 razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do decyzji wykonawczej 2011/515 i rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011.
- 13 W dniu 24 stycznia 2012 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym* ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2011/782 i w rozporządzeniu Rady nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. C 19, s. 5).

Decyzja 2012/739

- 14 Decyzją Rady 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającą decyzję 2011/782 (Dz.U. L 330, s. 21) rozpatrywane środki ograniczające zostały zawarte w jednym akcie prawnym. Nazwisko skarżącego widnieje w wierszu 48 tabeli znajdującej się w załączniku I do decyzji 2012/739 razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do decyzji 2011/515.
- 15 W dniu 30 listopada 2012 r. Rada opublikowała ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów, wobec których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2012/739 i w rozporządzeniu nr 36/2012 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1117/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącym wykonania art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. C 370, s. 6). Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1117/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczące wykonania art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. L 330, s. 9) nie zmienia wpisów dotyczących skarżącego.
- 16 Decyzja wykonawcza Rady 2013/185/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania decyzji Rady 2012/739 (Dz.U. L 111, s. 77) ma na celu uaktualnienie wpisów, które dotyczą osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi i widnieją w załączniku I do decyzji 2012/739. Nazwisko skarżącego widnieje w wierszu 48 tabeli znajdującej się w załączniku I razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do uprzednich aktów.
- 17 Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 363/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. L 111, s. 1) zawiera te same dane i powody umieszczenia w wykazie co ujęte w załączniku do uprzednich aktów.
- 18 W dniu 23 kwietnia 2013 r. Rada opublikowała w Dzienniku Urzędowym informację skierowaną do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2012/739 wykonywanej decyzją wykonawczą 2013/185 i w rozporządzeniu nr 36/2012 wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym nr 363/2013 (Dz.U. C 115, s. 5).

Decyzja 2013/255

- 19 W dniu 31 maja 2013 r. Rada przyjęła decyzję 2013/255/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. L 147, s. 14). Nazwisko skarżącego widnieje w wierszu 48 tabeli znajdującej się w załączniku I do wspomnianej decyzji razem z tymi samymi danymi i powodami umieszczenia go w wykazie co ujęte w załączniku do uprzednich aktów.
- 20 W dniu 1 czerwca 2013 r. Rada opublikowała w Dzienniku Urzędowym informację skierowaną do osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2013/255 i w rozporządzeniu nr 36/2012 (Dz.U. C 155, s. 1).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 21 Pismem wniesionym do sekretariatu Sądu w dniu 4 listopada 2011 r. skarżący złożył skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2011/515 i rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011 w zakresie, w jakim akty te go dotyczą, oraz skargę odszkodowawczą.
- 22 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 lutego 2012 r., skarżący złożył wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia wykonania decyzji wykonawczej 2011/515 i rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011 w zakresie, w jakim akty te go dotyczą, do czasu

rozstrzygnięcia przez Sąd głównej skargi. Postanowieniami prezesa Sądu z dnia 17 lutego i 23 kwietnia 2012 r. w sprawach T-572/11 R i T-572/11 RII Hassan przeciwko Radzie, niepublikowanymi w Zbiorze, wniosek ten został oddalony.

- 23 W replice złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 11 kwietnia 2012 r. skarżący dostosował swoje żądania, wnosząc także o stwierdzenie nieważności decyzji 2011/782 i rozporządzenia nr 36/2012 w zakresie, w jakim akty te go dotyczą. W duplice złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 13 czerwca 2012 r. Rada potwierdziła przyjęcie do wiadomości wniosku skarżącego.
- 24 W piśmie procesowym złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 lipca 2013 r. skarżący dostosował swoje żądania, wnosząc także o stwierdzenie nieważności decyzji 2012/739, decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji nr 2013/255 w zakresie, w jakim akty te go dotyczą. Rada zrezygnowała z przedstawienia uwag w tym względzie.
- 25 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do siódmej izby, której w rezultacie przekazana została niniejsza sprawa.
- 26 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił o otwarciu procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem wezwał Radę do udzielenia odpowiedzi na pewne pytania pisemne i do przedstawienia pewnych dokumentów. Rada zastosowała się do tego wezwania.
- 27 W toku rozprawy w dniu 28 lutego 2014 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu.
- 28 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim akty te go dotyczą, decyzji wykonawczej 2011/515, rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011, decyzji 2011/782, rozporządzenia nr 36/2012, decyzji 2012/739, decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255;
 - uznanie odpowiedzialności pozaumownej Rady za przyjęcie wobec niego środków ograniczających; przyznanie mu kwoty 250 000 EUR miesięcznie, poczynwszy od dnia 1 września 2011 r., w celu naprawienia poniesionej szkody i symbolicznej kwoty 1 EUR tytułem doznanej krzywdy oraz nakazanie Radzie naprawienia przyszłej szkody;
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 29 Rada wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - odrzucenie żądania odszkodowawczego jako niedopuszczalnego;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności wniosków o zezwolenie na dostosowanie żądań

- 30 Jak wynika z pkt 23 i 24 powyżej, akty, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, a które zawierają w swoich załącznikach wskazujący nazwisko skarżącego wykaz osób i podmiotów objętych rozpatrywanymi środkami ograniczającymi, zostały zmienione lub uchylone przez Radę kilkakrotnie od chwili złożenia skargi w niniejszej sprawie. W rezultacie skarżący dokonał dostosowania swoich żądań.
- 31 Zgodnie z orzecnictwem, w przypadku gdy dana decyzja lub dane rozporządzenie dotyczące bezpośrednio i indywidualnie osoby fizycznej zostają w toku postępowania zastąpione przez inny akt mający ten sam przedmiot, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącemu dostosowanie przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżącego do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz ekonomii procesowej. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonym akcie lub zastąpienie go innym w celu ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze na ten akt, wniesionej do sądu Unii, oraz powoływania się w toku postępowania na tę zmianę lub akt zastępujący w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów wobec tego późniejszego aktu lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niego (wyroki Sądu: z dnia 23 października 2008 r. w sprawie T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3019, pkt 46; z dnia 6 września 2013 r. w sprawie T-110/12 Iranian Offshore Engineering & Construction przeciwko Radzie, pkt 16).
- 32 Jednak aby dostosowanie żądań było dopuszczalne, powinno ono zostać zgłoszone w terminie przewidzianym w art. 263 akapit szósty TFUE. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem przepisy dotyczące terminów mają bowiem charakter bezwzględny i są przez sąd Unii stosowane w celu zagwarantowania pewności prawa oraz równości podmiotów wobec prawa (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-229/05 P PKK i KNK przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-439, pkt 101). Ustalenie, czy ten termin został dochowany, należy do sądu, który powinien to czynić również z urzędu (ww. wyrok w sprawie Iranian Offshore Engineering & Construction przeciwko Radzie, pkt 17).
- 33 Ponadto należy przypomnieć, że przewidziany w art. 263 akapit szósty TFUE termin dwóch miesięcy w odniesieniu do aktów nakładających na daną osobę lub dany podmiot środki ograniczające zaczyna biec dopiero bądź od dnia indywidualnego powiadomienia zainteresowanego o tym akcie, jeżeli jego adres jest znany, bądź poczynając od publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym w wypadku przeciwnym (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych od C-478/11 P do C-482/11 P Gbagbo i in. przeciwko Radzie, pkt 59–62).
- 34 Wreszcie według art. 102 § 1 regulaminu postępowania, jeżeli termin do zaskarżenia aktu wydanego przez instytucję biegnie od dnia opublikowania tego aktu, termin ten zaczyna biec, począwszy od upływu czternastego dnia następującego po dniu opublikowania tego aktu w Dzienniku Urzędowym. Zgodnie z przepisami art. 102 § 2 tegoż regulaminu terminy te powinny zostać przedłużone o zryczałtowany dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość.
- 35 W niniejszym przypadku, co się tyczy, po pierwsze, dostosowania żądań w odniesieniu do decyzji 2011/782 i rozporządzenia nr 36/2012, należy zauważyć, że wspomniane dostosowanie zostało dokonane przez skarżącego w ramach repliki, która została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 11 kwietnia 2012 r., podczas gdy wspomniane akty zostały przyjęte, odpowiednio, w dniach 1 grudnia 2011 r. i 18 stycznia 2012 r.

- 36 Ani zaś z akt niniejszej sprawy, ani z odpowiedzi udzielonych przez Radę na ten temat w toku rozprawy nie wynika, by akty te zostały indywidualnie notyfikowane, choć Rada знаła adres skarżącego od dnia 22 listopada 2011 r. W tym dniu Rada potwierdziła bowiem odebranie pisma, które adwokaci skarżącego wysłali do niej w dniu 17 listopada 2011 r. i w którym zwrócili się o przesyłanie pod tym adresem wszelkich informacji dotyczących uzasadnienia przyjęcia środków ograniczających wobec skarżącego.
- 37 W tym względzie należy zauważyć, że Rada nie ma swobody arbitralnego wyboru sposobu powiadomienia zainteresowanych osób o swoich decyzjach. Z pkt 61 ww. wyroku w sprawach połączonych Gbagbo i in. przeciwko Radzie wynika bowiem, że zamiarem Trybunału było zezwolenie na pośrednie powiadamianie o aktach, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, poprzez publikację ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym jedynie w przypadku, gdy nie jest możliwe, by Rada dokonała notyfikowania. Przyjęcie odmiennego wniosku umożliwiłoby de facto Radzie uchylenie się w łatwy sposób od ciężącego na niej obowiązku notyfikowania.
- 38 Z orzecznictwa wynika, że jeśli wniosek o zezwolenie na dostosowanie żądań dotyczy aktu nakładającego środki ograniczające wobec danej osoby lub danego podmiotu, o którym to akcie skarżący nie został powiadomiony indywidualnie, nawet gdy instytucja zna jego adres, to termin na dostosowanie żądań skarżącego w odniesieniu do tego aktu nie rozpoczął biegu, tak iż wniosek skarżącego nie może być uważany za wniesiony po terminie (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 6 września 2013 r. w sprawach połączonych T-35/10 i T-7/11 Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 59; z dnia 16 września 2013 r. w sprawie T-8/11 Bank Kargoshaei i in. przeciwko Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 44). Z tego względu w niniejszym przypadku, jako że skarżący nie został powiadomiony indywidualnie o decyzji 2011/782 i rozporządzeniu nr 36/2001, choć Rada знаła jego adres, wniosek o zezwolenie na dostosowaniu żądań dotyczących tych aktów należy uznać za dopuszczalny.
- 39 Co się tyczy, po drugie, dostosowania żądań w odniesieniu do decyzji 2012/739, decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255, należy zauważyć, że wspomniane dostosowanie zostało dokonane przez skarżącą w ramach pisma procesowego złożonego w sekretariacie Sądu w dniu 8 lipca 2013 r.
- 40 W tym względzie z dokumentów przedstawionych przez Radę w ramach środków organizacji postępowania wynika, że decyzja 2012/739 została notyfikowana skarżącemu w dniu 30 listopada 2012 r. Jako że termin na żądanie stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji upłynął w dniu 11 lutego 2013 r., należy odrzucić to dostosowanie jako niedopuszczalne ze względu na dokonanie go po terminie.
- 41 Co się tyczy pisma procesowego w sprawie dostosowania żądań dotyczących decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255, należy zauważyć, że w następstwie przyjęcia tych aktów zostały one notyfikowane skarżącemu indywidualnie w dniach 13 maja i 3 czerwca 2013 r. W tych okolicznościach pismo procesowe skarżącego w sprawie dostosowania żądań zostało przedstawione w ciągu dwóch miesięcy i dziesięciu dni od otrzymania indywidualnych notyfikacji w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE i art. 102 § 2 regulaminu postępowania. Należy zatem uznać dopuszczalność dostosowania żądań skarżącego w zakresie, w jakim są one skierowane przeciwko tym aktom.
- 42 W świetle dokonanych powyżej ustaleń żądania stwierdzenia nieważności w ramach niniejszej sprawy należy uznać za dopuszczalne w zakresie, w jakim mają na celu stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2011/515, rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011, decyzji 2011/782, rozporządzenia nr 36/2012, decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255 w odniesieniu do skarżącego (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”).

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności

43 Na poparcie skargi skarżący podnosi sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie, drugi – naruszenia prawa do obrony, prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia, trzeci – naruszenia prawa własności i zasady proporcjonalności, czwarty – naruszenia domniemania niewinności, piąty – naruszenia wytycznych Rady z dnia 2 grudnia 2005 r. w sprawie wykonywania i oceniania środków ograniczających (sankcji) w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a szósty – nadużycia władzy.

44 Sąd uważa, że należy najpierw zbadać zarzut drugi, a następnie zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony, prawa do skutecznej ochrony sądowej i obowiązku uzasadnienia

45 Zarzut drugi dzieli się w istocie na dwie części, dotyczące, po pierwsze, naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, a po drugie, naruszenia obowiązku uzasadnienia.

– W przedmiocie części dotyczącej naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej

46 Skarżący uważa w istocie, że nie został powiadomiony w stosownym czasie o przyjęciu środków podjętych wobec niego przez Radę i że Rada nie skierowała do niego żadnej formalnej notyfikacji umożliwiającej mu zapoznanie się z powodami umieszczenia go w wykazach zawartych w zaskarżonych aktach. Jego zdaniem prawo do skutecznej ochrony sądowej oznacza w szczególności, że Rada jest obowiązana przekazać osobie lub podmiotowi, do których odnoszą się środki ograniczające, uzasadnienie umieszczenia ich w wymienionych wykazach. Ponadto podkreśla, że twierdzenie, zgodnie z którym jego adres nie był znany Radzie, jest sprzeczne z twierdzeniem, według którego jest on powszechnie znaną osobistością należącą do syryjskiej elity gospodarczej. Wreszcie Rada pozbawiała skarżącego możliwości powołania się w użyteczny sposób na jego prawo do obrony podczas przyjmowania spornych środków.

47 Rada podważa zasadność argumentacji skarżącego.

48 Według utrwalonego orzecznictwa poszanowanie prawa do obrony, które jest przewidziane w art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, obejmuje prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt sprawy przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności (wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Komisja i in. przeciwko Kadiemu, zwany dalej „wyrokiem w sprawach połączonych Kadi II”, pkt 99).

49 Co się tyczy prawa do skutecznej ochrony sądowej, które jest wyrażone w art. 47 karty praw podstawowych, wymaga ono, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, co pozwoli mu na obronę jego praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych dopuszcza jednakże ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, o ile dane ograniczenie szanuje zasadniczą treść danego prawa podstawowego oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest ono konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 51 Ponadto 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 regulującego daną dziedzinę (ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 102).
- 52 Co się tyczy prawa do obrony przysługującego osobie, która została objęta środkami ograniczającymi, sąd Unii odróżnia z jednej strony pierwotne umieszczenie osoby lub podmiotu w wykazie wprowadzającym środki ograniczające, a z drugiej strony utrzymanie nazwiska tej osoby lub nazwy tego podmiotu we wspomnianym wykazie na podstawie późniejszych decyzji.
- 53 Nie można bowiem wymagać od organów Unii, by informowały o uzasadnieniu umieszczenia nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w rozpatrywanym wykazie przed pierwotnym umieszczeniem, gdyż takie wcześniejsze poinformowanie mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, które zostały wprowadzone tymi decyzjami (zob. wyrok Sądu z dnia 13 września 2013 r. w sprawie T-383/11 Makhoul przeciwko Radzie, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Natomiast, co się tyczy decyzji obejmującej utrzymanie nazwiska zainteresowanej osoby w rozpatrywanym wykazie, właściwy organ Unii jest zobowiązany poinformować tę osobę, przed przyjęciem tej decyzji, o materiałach, którymi organ ten dysponuje w odniesieniu do niej dla celów uzasadnienia swojej decyzji, po to, aby osoba ta mogła bronić swoich praw (zob. podobnie wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 111, 112).
- 55 W niniejszym przypadku art. 5 decyzji 2011/273 i art. 14 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 442/2011, których treść została co do istoty powtórzona w art. 21 decyzji 2011/782, w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 36/2012 i w art. 30 ust. 2 decyzji 2013/255, przewidują, że Rada powinna przekazać swoją decyzję, wraz z uzasadnieniem umieszczenia w wykazie, danej osobie lub podmiotowi bezpośrednio – gdy adres jest znany – albo w drodze opublikowania ogłoszenia, umożliwiając tej osobie lub podmiotowi przedstawienie uwag.
- 56 W tym względzie należy zauważyć przede wszystkim, że jak wynika z pkt 36 powyżej, adres skarżącego był znany Radzie dopiero od dnia 22 listopada 2011 r. Rada nie mogła zatem dokonać indywidualnego notyfikowania aktów poprzedzających tę datę.
- 57 Co się tyczy, po pierwsze, aktów zaskarżonych w ramach skargi, mianowicie decyzji wykonawczej 2011/515 i rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011, należy ustalić, że Rada słusznie twierdzi, iż skarżący mógł poznać wiedzę o przyjęciu wspomnianych aktów za pomocą zawiadomienia z dnia 24 sierpnia 2011 r. opublikowanego w Dzienniku Urzędowym do wiadomości osób i podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2011/273 i w rozporządzeniu nr 442/2011 wykonywanych dwoma aktami wspomnianymi powyżej (zob. pkt 7 powyżej). Jako że Rada w chwili przyjmowania wspomnianych aktów nie dysponowała adresem skarżącego, nie można jej zarzucać, iż naruszyła jego prawo do obrony poprzez brak indywidualnego notyfikowania.
- 58 Poza tym to, że z jednej strony twierdzi się, iż skarżący jest osobą blisko współpracującą z Maherem al-Assadem, nie może zostać uznane za sprzeczne z tym, że z drugiej strony adres skarżącego nie jest znany. W tym względzie należy przypomnieć, że jak podnosi Rada, instytucje Unii mogą dysponować w Syrii tylko ograniczonymi środkami dla celów wyszukiwania prywatnych adresów wszystkich osób fizycznych, których dotyczy system środków ograniczających, w szczególności w okresie rebelii. Ponadto stosowana przez Radę praktyka wysyłania notyfikacji danej osobie fizycznej tylko pod konkretnym adresem, gdy adres ten jest znany, a nie pod przybliżonym adresem w Syrii, jak zdaje się twierdzić skarżący, jest uzasadniona, jako że w przeciwnym razie groziłoby to otwarciem i przeczytaniem notyfikacji przez osoby trzecie wobec zainteresowanego, podczas gdy środki ograniczające stanowią materię wrażliwą. Wreszcie powiązanie skarżącego z Maherem al-Assadem jest okolicznością, która może zostać wywiedziona na podstawie wskazówek innych niż jego adres.

- 59 Co się tyczy, po drugie, aktów, o których stwierdzenie nieważności wniesiono w ramach repliki z dnia 11 kwietnia 2012 r. i pisma procesowego w sprawie dostosowania żądań z dnia 8 lipca 2013 r., mianowicie decyzji 2011/782, rozporządzenia nr 36/2012, decyzji wykonawczej 2013/185, rozporządzenia wykonawczego nr 363/2013 i decyzji 2013/255, należy stwierdzić, iż na podstawie orzecznictwa wymienionego w pkt 54 powyżej i z uwzględnieniem okoliczności, że adres skarżącego był Radzie znany od dnia 22 listopada 2011 r., Rada była zobowiązana powiadomić skarżącego o przyjęciu tych aktów za pomocą indywidualnej notyfikacji. Tymczasem, choć postąpiła w ten sposób w odniesieniu do trzech ostatnich wymienionych aktów, nie skierowała indywidualnych notyfikacji w odniesieniu do dwóch pierwszych z tych aktów. W tym względzie powinna była przekazać skarżącemu indywidualnie uzasadnienie utrzymania jego nazwiska w wykazie zawartym w tych aktach.
- 60 Jednakże według orzecznictwa brak indywidualnej notyfikacji niekoniecznie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności aktu, jeśli prawa skarżącego są chronione. Otóż gdy Rada uchybiła obowiązkowi indywidualnego notyfikowania aktu, lecz skarżący powziął wiedzę o rozpatrywanym akcie i wniósł skargę przeciwko niemu w przypisanych terminach, jego prawo do obrony nie jest naruszone, gdyż miał możliwość bronięcia się (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 W niniejszym przypadku, wbrew temu, co uważa skarżący, brak indywidualnej notyfikacji ani nie naruszył jego prawa do obrony, ani jego prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, jako że przede wszystkim nie przeszkodziło mu to zapoznać się z indywidualnymi i szczegółowymi powodami przyjęcia wobec niego środków ograniczających ani w konsekwencji zareagować. Następnie należy zauważyć, że skarżący nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu wykazanie, iż brak ten utrudnił mu obronę względem Rady w ramach postępowania administracyjnego lub przed Sądem (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 21 marca 2012 r. w sprawach połączonych T-439/10 i T-440/10 Fulmen i Mahmoudian przeciwko Radzie, pkt 68). Wreszcie należy stwierdzić, że żądania zawarte w piśmie obejmującym dostosowanie żądań w odniesieniu do decyzji 2011/782 i rozporządzenia nr 36/2012 zostały w każdym razie uznane za dopuszczalne (zob. pkt 37 powyżej) i że z tego powodu skarżący miał możliwość wniesienia skargi przed sąd Unii na podstawie art. 275 akapit drugi TFUE w związku z art. 263 akapity czwarty i szósty TFUE.
- 62 W rezultacie brak notyfikowania skarżącemu niektórych zaskarżonych aktów nie jest w stanie uzasadnić w niniejszym przypadku stwierdzenia ich nieważności.
- 63 Należy stwierdzić, że prawa do obrony i do skutecznej ochrony sądowej zostały należycie zagwarantowane.
- 64 Pierwszą część zarzutu drugiego należy zatem oddalić.
- W przedmiocie części zarzutu dotyczącej naruszenia obowiązku uzasadnienia
- 65 Skarżący podnosi w niniejszym przypadku, że Rada ograniczyła się do przedstawienia nieprecyzyjnych i ogólnych względów w celu uzasadnienia umieszczenia jego nazwiska w wykazach zawartych w zaskarżonych aktach. W tym względzie przypomina on, że zgodnie z orzecznictwem przy uwzględnieniu okoliczności, iż osoby i podmioty objęte środkami ograniczającymi nie mają prawa do uprzedniego przesłuchania, poszanowanie obowiązku uzasadnienia ma tym większe znaczenie. Uzasadnienie to powinno odnosić się nie tylko do podstaw prawnych zastosowania danego aktu, lecz także do szczegółowych i konkretnych powodów, dla których Rada, wykonując swoje uprawnienia dyskrecyjne, uważa, że zainteresowane osoby lub podmioty powinny zostać objęte środkami ograniczającymi.
- 66 Rada podważa argumentację skarżącego.

- 67 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, 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. wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-417/11 P Rada przeciwko Bambie, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Należy także przypomnieć, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i powinno wskazywać w sposób jasny i jednoznaczny sposób rozumowania instytucji, która ten akt wydała, by umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami przyjęcia danego środka, a właściwemu sądowi przeprowadzenie kontroli (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Co się tyczy środków ograniczających przyjętych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, należy podkreślić, że w związku z tym, iż zainteresowanemu nie przysługuje prawo do przesłuchania przed wydaniem początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, przestrzeganie obowiązku uzasadnienia ma tym większe znaczenie, że stanowi ono jedyną gwarancję umożliwiającą zainteresowanemu skuteczne skorzystanie z będących w jego dyspozycji środków zaskarżenia w celu zakwestionowania legalności wspomnianej decyzji, chociażby po jej wydaniu (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 W rezultacie uzasadnienie aktu Rady o zastosowaniu środka ograniczającego w postaci zamrożenia funduszy musi wskazywać szczególne i konkretne przyczyny, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych w zakresie oceny, że osoba zainteresowana powinna zostać objęta takim środkiem (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Jednakże wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogli mieć adresaci aktu (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (zob. ww. wyrok w sprawie Makhoul przeciwko Radzie, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 74 W niniejszym przypadku, co się tyczy w pierwszej kolejności ogólnych powodów przyjęcia przez Unię środków ograniczających wobec Syrii, należy zauważyć przede wszystkim, że trzy pierwsze motywy decyzji 2011/273, które widnieją także w późniejszych zaskarżonych aktach, wyjaśniają wspomniane powody następująco:
- „(1) Dnia 29 kwietnia 2011 r. Unia Europejska wyraziła poważne zaniepokojenie bieżącą sytuacją w Syrii oraz rozmieszczeniem sił wojskowych i sił bezpieczeństwa w kilku syryjskich miastach.

(2) Unia Europejska zdecydowanie potępiła brutalne represje – w tym przy użyciu ostrej amunicji – wobec pokojowych protestów zorganizowanych w różnych miejscowościach Syrii, w wyniku których kilku demonstrantów poniosło śmierć, a pewna liczba osób odniosła rany lub została brutalnie zatrzymana; Unia wezwała syryjskie siły bezpieczeństwa do okazania powściągliwości i zaprzestania represji.

(3) W związku z powagą sytuacji należy zastosować środki ograniczające wobec Syrii i wobec osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w tym kraju”.

75 Ponadto art. 4 ust. 1 decyzji 2011/273 wskazuje, że „[z]amrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do wymienionych w załączniku osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii oraz osób fizycznych lub prawnych i podmiotów z nimi powiązanych, będące w ich posiadaniu, dyspozycji lub pod ich kontrolą”.

76 Co się tyczy aktów późniejszych od decyzji wykonawczej 2011/515 i rozporządzenia wykonawczego nr 843/2011, należy najpierw zauważyć, że art. 4 decyzji 2011/273 został zmieniony decyzją 2011/522 w następujący sposób:

„Zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do wymienionych w załączniku osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii, osób i podmiotów czerpiących korzyści z reżimu lub wspierających go oraz osób i podmiotów z nimi powiązanych lub będące w ich posiadaniu, dyspozycji lub pod ich kontrolą”.

77 Uzasadnienie tej zmiany ujęte jest w szczególności w motywie 4 decyzji 2011/522 w następujący sposób:

„Restrykcje wjazdowe i zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych należy zastosować wobec kolejnych osób i podmiotów czerpiących korzyści z reżimu lub wspierających go, w szczególności wobec osób i podmiotów finansujących ten reżim lub udzielających mu – zwłaszcza aparatowi bezpieczeństwa – wsparcia logistycznego oraz osłabiających starania na rzecz pokojowego przejścia do demokracji w Syrii”.

78 Z orzecznictwa wynikającego z ww. wyroku w sprawie Makhoul przeciwko Radzie wynika, że można domniemywać, iż ogólny kontekst, do którego odnosi się decyzja 2011/273, był znany ważnym osobistościom społeczeństwa syryjskiego. W niniejszym przypadku Samir Hassan jest zaś, jak wynika z akt sprawy, znany przedsiębiorcą o utrwalonej pozycji w Syrii, który wskutek swojej działalności zawodowej był w stanie dowiedzieć się o podjętych wobec niego decyzjach dotyczących zamrożenia funduszy.

79 Ponadto, wbrew temu, co utrzymuje skarżący, rozpatrywane kryteria ogólne są jasne i dotyczą wyłącznie konkretnych osób i podmiotów. Otóż, nawet jeśli kryteria te pozostawiają Radzie pewien zakres swobodnego uznania w odniesieniu do ich zastosowania, nie są one arbitralne, jako że ustanawiają pewne ograniczenia. W tym względzie należy stwierdzić, że wspomniane kryteria mają zastosowanie wyłącznie do osób odpowiedzialnych za represje wobec ludności cywilnej w Syrii oraz do osób i podmiotów z nimi powiązanych, a w następstwie przyjęcia decyzji 2011/522 – do osób i podmiotów czerpiących korzyści z reżimu syryjskiego oraz do osób i podmiotów, które wspierają wspomniany reżim finansowo lub logistycznie. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi skarżący, rozpatrywane kryteria ogólne pozwalają odróżnić osoby i podmioty objęte zaskarżonymi aktami.

80 W drugiej kolejności, co się tyczy powodów umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie zawartym w decyzji wykonawczej 2011/515 i w późniejszych aktach, należy zauważyć, że powody te są związane, po pierwsze, z okolicznością, że skarżący jest osobą blisko współpracującą z Maherem al-Assadem, a po drugie, z okolicznością, że wiadomo, iż gospodarczo wspiera on reżim syryjski.

- 81 Co się tyczy najpierw powodu, zgodnie z którym skarżący jest osobą blisko współpracującą z Maherem al-Assadem, Sąd stwierdza, że powód ten jest również jasny i precyzyjny w rozumieniu orzecznictwa, jako że skarżący miał możliwość podważenia istnienia powiązania pomiędzy nim a Maherem al-Assadem. Co więcej, należy uwzględnić uzasadnienie przyjęte wobec Mahera al-Assada w celu przeanalizowania, czy obowiązek uzasadnienia został spełniony. Z tego uzasadnienia wynika zaś jasno, że według Rady Maher al-Assad był odpowiedzialny za represje wobec ludności w Syrii. W szczególności w decyzji 2011/273 został opisany jako „dowódca 4. dywizji wojskowej, członek dowództwa centralnego Baath, przywódca gwardii republikańskiej; główny inspirator represji przeciw manifestantom”.
- 82 Co się tyczy następnie powodu, zgodnie z którym wiadomo, że skarżący finansowo wspiera reżim syryjski, okoliczność, iż skarżący przedstawił liczne dokumenty w celu wykazania, że nie był zaangażowany w żadną działalność gospodarczą mającą na celu wspieranie reżimu, potwierdza, że uzasadnienie przedstawione przez Radę pozwoliło mu zrozumieć, jakie czyny mu się zarzuca, i podważyć albo ich zaistnienie, albo ich znaczenie.
- 83 Wynika z tego, że uzasadnienie spełnia zasady przypomniane w pkt 67–73 powyżej. Pozwoliło ono bowiem skarżącemu na zrozumienie powodów, dla których jego nazwisko zostało umieszczone w rozpatrywanym wykazie, mianowicie ze względu na jego powiązania z osobą odpowiedzialną za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii. Ponadto pozwoliło ono mu na zakwestionowanie zaistnienia tych powodów, jak to wynika z jego argumentacji i z dowodów podniesionych w ramach zarzutu pierwszego.
- 84 W rezultacie uzasadnienie przyjęte przez Radę wystarczyło do wywiązania się z obowiązku uzasadnienia ciężącego na niej na mocy art. 296 akapit drugi TFUE.
- 85 Należy zatem oddalić drugą część zarzutu drugiego, podobnie jak zarzut ten w całości.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie

- 86 Skarżący twierdzi, że Rada nie wykazała w sposób zgodny z wymogami prawa powodów, które uzasadniałyby umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach, i zarzuca Radzie, że nie sprecyzowała ani źródła tych informacji, ani środków dowodowych wykazujących, iż gospodarczo wspiera on reżim syryjski. W szczególności, po pierwsze, skarżący podnosi, że przedmiot i zakres działalności piętnastu spółek, którymi zarządza w Syrii, jest ściśle handlowy i finansowy, a dwa banki, w których posiada udział, nie są w żaden sposób powiązane z reżimem syryjskim. Ponadto nigdy nie zajmował stanowiska politycznego lub nawet urzędowego dowodzącego powiązania z władzami w Syrii ani nie był członkiem zarządu spółki Cham Holding w sierpniu 2011 r. Twierdzi, że w rzeczywistości jest tylko akcjonariuszem mniejszościowym we wspomnianej spółce, jako że jego udział w niej wynosi zaledwie 1,714%. Po drugie, skarżący twierdzi, iż okoliczność, że umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach zostało przyjęte na wniosek państwa członkowskiego, nie dowodzi zasadności tego umieszczenia we wspomnianych wykazach zawartych w zaskarżonych aktach. Po trzecie, skarżący argumentuje, że treść zaskarżonych aktów narusza zasady ogólne niedyskryminacji i równości traktowania gwarantowane prawem Unii, jako że nazwisko innego akcjonariusza mającego taki sam udział w spółce Cham Holding zostało wykreślone przez Radę ze spornych wykazów.
- 87 Rada twierdzi najpierw, że Sąd jest obowiązany do przeprowadzenia tylko ograniczonej kontroli w odniesieniu do środków ograniczających mających na celu wywarcie presji na reżim państwa trzeciego, który nie przestrzega ani praworządności, ani praw człowieka. Ponadto uważa, że umieszczenie nazwiska skarżącego w spornych wykazach jest dobrze uzasadnione, jako że w szczególności należy on do kierowniczej klasy gospodarczej w Syrii. W tym względzie uznaje ona, że wystarcza, iż skarżący jest członkiem zarządu i akcjonariuszem Cham Holding, spółki kontrolowanej przez Ramiego Makhloufa, który także jest objęty środkami ograniczającymi. Wreszcie Rada uważa, że

argument, zgodnie z którym naruszyła ona zasadę niedyskryminacji, jest nieważny, jako że dokonuje ona oceny okoliczności osobno w każdym przypadku w zależności od złożonych względów politycznych i różnorodnych czynników, czasami nawet nieznanych ogółowi.

- 88 Według orzecznictwa skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 karty praw podstawowych wymaga w szczególności, by w ramach kontroli zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję o umieszczeniu lub pozostawieniu nazwiska określonej osoby w wykazach osób objętych sankcjami sąd Unii upewnił się, że decyzja ta opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leży u podstaw wspomnianej decyzji, tak aby kontrola sądowa nie była ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale dotyczyła tego, czy powody te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tejże decyzji – są wykazane (ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 119).
- 89 To właśnie do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie, a nie do tej osoby przedstawienie zaprzeczającego dowodu braku zasadności wspomnianych powodów. Jest istotne, by przedstawione przez dany organ informacje lub dowody wykazywały powody wysunięte przeciwko zainteresowanej osobie. Jeśli materiały te nie pozwalają na stwierdzenie zasadności danego powodu, sąd Unii pomija ten powód jako uzasadnienie rozpatrywanej decyzji o umieszczeniu w wykazie lub o pozostawieniu wpisu (ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi II, pkt 121–123).
- 90 W niniejszym przypadku Rada twierdzi, że skarżący jest przedsiębiorcą należącym do kierowniczej klasy gospodarczej w Syrii. Jednakże, o ile prawdą jest, że to, iż skarżący jest przedsiębiorcą, stanowi niezaprzeczalną okoliczność, którą on sam potwierdził, o tyle nie stanowi to powodu, na którym oparte zostały zaskarżone akty. Z tego względu w celu stwierdzenia zasadności decyzji Rady należy zbadać, czy powiązanie skarżącego z Maherem al-Assadem i gospodarcze (finansowe i logistyczne) wspieranie przez niego reżimu syryjskiego odpowiedzialnego za represje wykazano w sposób zgodny z wymogami prawa.
- 91 Należy zaś stwierdzić najpierw, że jedyne uzasadnienie przytoczone przez Radę w tym względzie stanowią wyciągi z dokumentów z dnia 16 sierpnia 2011 r. o sygnaturze „Coreu PESC/0060/11” (dokumenty Rady 5048/12 i 5710/14) i z dnia 21 stycznia 2012 r. (dokument Rady 5711/14) zawierających takie samo zwięzłe uzasadnienie jak to, które zostało podane w zaskarżonych aktach, mianowicie, że skarżący jest przedsiębiorcą blisko współpracującym z Maherem al-Assadem. W tych okolicznościach Rada nie przedstawiła żadnego dowodu, który mógłby uzasadnić lub choćby sugerować istnienie powiązania pomiędzy skarżącym a Maherem al-Assadem.
- 92 Następnie Rada przedstawiła Sądowi artykuły prasowe dotyczące elity syryjskiej, depeşe US Department of the Treasury (departamentu skarbu Stanów Zjednoczonych) wskazującą, że Rami Makhlouf czerpie korzyści z korupcji w Syrii, oraz wyciąg z dokumentu o sygnaturze „Coreu PESC/0060/11” z dnia 21 stycznia 2012 r. (dokument Rady 5711/14) zawierającego uzasadnienie, zgodnie z którym „Samir Hassan jest jednym z głównych akcjonariuszy Cham Holding i kieruje niektórymi z jej spółek zależnych”, „[c]zęść majątku Ramiego Makloufa [...] została zarejestrowana pod jego nazwiskiem” i „[p]osiada magazyny przekształcone na obozy do przetrzymywania więźniów”. Jednakże w odpowiedzi na pytanie Sądu w toku rozprawy Rada nie była w stanie przedstawić żadnego dowodu, który mógłby poprzeć te twierdzenia.
- 93 W rezultacie materiały przedstawione przez Radę nie zawierają żadnej wskazówki, która mogłaby poprzeć jej twierdzenia, zgodnie z którymi skarżący jest powiązany z Maherem al-Assadem lub wspiera ekonomicznie reżim syryjski.

- 94 Wynika z tego, że Rada nie uczyniła zadość ciężarowi dowodu, który spoczywa na niej na mocy art. 47 karty praw podstawowych stosownie do jego wykładni dokonanej przez Trybunał w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi II.
- 95 Należy zatem uwzględnić zarzut pierwszy i stwierdzić nieważność zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą skarżącego, bez konieczności badania pozostałych zarzutów przedstawionych na poparcie niniejszej skargi.

W przedmiocie temporalnych skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów

- 96 Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. Z orzecznictwa wynika, że przepis ten zezwala sądowi Unii na określenie, z jaką datą jego wyroki o stwierdzeniu nieważności stają się skuteczne (zob. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie T-58/12 Nabipour i in. przeciwko Radzie, pkt 250, 251 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 97 W niniejszym przypadku Sąd, ze względów przedstawionych poniżej, uważa, że konieczne jest utrzymanie skutków zaskarżonych aktów w czasie do chwili upływu terminu do wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 56 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, albo, jeśli odwołanie zostanie wniesione w tym terminie, do chwili oddalenia odwołania.
- 98 Tym samym interes skarżącego dotyczący tego, by niniejszy wyrok o stwierdzeniu nieważności miał natychmiastowy skutek, należy wyważyć z celem interesu ogólnego, do którego dąży polityka Unii w dziedzinie środków ograniczających wobec Syrii. Możliwość dostosowania w czasie skutków stwierdzenia nieważności środka ograniczającego znajduje bowiem uzasadnienie w konieczności zapewnienia skuteczności środków ograniczających, a w ostatecznym rozrachunku w nadrzędnych względach dotyczących bezpieczeństwa lub utrzymywania stosunków międzynarodowych Unii i jej państw członkowskich (zob. analogicznie do braku obowiązku uprzedniego doręczenia zainteresowanemu uzasadnienia decyzji o jego pierwotnym umieszczeniu w wykazach wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, Zb.Orz. s. I-13427, pkt 67).
- 99 Tymczasem stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów ze skutkiem natychmiastowym w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącego, umożliwiłoby temu ostatniemu przeniesienie całości lub części jego aktywów poza Unię bez możliwości zastosowania w razie potrzeby przez Radę w odpowiednim czasie art. 266 TFUE w celu zaradzenia uchybieniom stwierdzonym w niniejszym wyroku, tak że skuteczność jakiegokolwiek zamrożenia aktywów, o którym w przyszłości może względem skarżącego postanowić Rada, mogłaby zostać poważnie i nieodwracalnie zagrożona.
- 100 Co się tyczy bowiem zastosowania art. 266 TFUE w niniejszym przypadku, należy zauważyć, że dokonane niniejszym wyrokiem stwierdzenie nieważności umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach wynika z tego, że powody tego umieszczenia nie są poparte wystarczającymi dowodami (zob. pkt 94 powyżej). Choć to do Rady należy decyzja dotycząca sposobu wykonania niniejszego wyroku, nie można tym samym od razu wykluczyć ponownego umieszczenia skarżącego w wykazie. W ramach nowego badania Rada ma bowiem możliwość powtórnego umieszczenia nazwiska skarżącego w oparciu o powody poparte w sposób zgodny z wymogami prawa.
- 101 Wynika z tego, że skutki decyzji i rozporządzeń, których nieważność stwierdzono, należy utrzymać wobec skarżącego do chwili upływu terminu do wniesienia odwołania albo, jeśli odwołanie zostanie wniesione w tym terminie, do czasu ewentualnego oddalenia odwołania.

W przedmiocie żądania odszkodowawczego

- 102 Skarżący twierdzi, że poniósł poważną szkodę z powodu podjętych wobec niego środków. Powołuje się na istnienie trzech przesłanek, których łączne spełnienie umożliwia powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii, i żąda odszkodowania w wysokości 250 000 EUR miesięcznie, poczynwszy od dnia 1 września 2011 r., w celu naprawienia poniesionej szkody, zadośćuczynienia w symbolicznej wysokości 1 EUR tytułem doznanej krzywdy oraz naprawienia przyszłej szkody.
- 103 Rada podważa argumentację skarżącego i uważa, że nie wykazał on, iż zostały spełnione przesłanki wymagane dla takiego żądania.
- 104 Na mocy art. 340 akapit drugi TFUE w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
- 105 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE z tytułu bezprawnego zachowania jej instytucji jest podporządkowane łącznemu spełnieniu wszystkich przesłanek, a mianowicie: niezgodnego z prawem zachowania zarzucanego instytucji, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a powoływaną szkodą (wyrok Trybunału z dnia 29 września 1982 r. w sprawie 26/81 *Oleifici Mediterranei* przeciwko EWG, Rec. s. 3057, pkt 16; wyroki Sądu: z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie T-383/00 *Beamglow* przeciwko Parlamentowi i in., Zb.Orz. s. II-5459, pkt 95; z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie T-341/07 *Sison* przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-7915, pkt 28).
- 106 Jeśli jedna z trzech przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii nie jest spełniona, roszczenia odszkodowawcze powinny być oddalone bez konieczności badania, czy spełnione są dwie pozostałe przesłanki (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 września 1994 r. w sprawie C-146/91 *KYDEP* przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-4199, pkt 81; ww. wyrok Sądu w sprawie *Sison* przeciwko Radzie, pkt 29; wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-170/00 *Förde-Reederei* przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-515, pkt 37). Ponadto sąd Unii nie jest zobowiązany do przeprowadzania badania w określonym porządku (wyrok Trybunału z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-257/98 P *Lucaccioni* przeciwko Komisji, Rec. s. I-5251, pkt 13).
- 107 Wreszcie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakiegokolwiek żądanie naprawienia szkody, czy to chodzi o szkodę materialną, czy krzywdę, symboliczne lub w formie rzeczywistego odszkodowania, musi precyzować charakter podnoszonej szkody w związku z zarzucanym zachowaniem oraz przynajmniej w przybliżony sposób szacować rozmiar tej szkody (zob. wyrok Sądu z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-47/03 *Sison* przeciwko Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 250 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 108 W niniejszym przypadku żądanie odszkodowawcze skarżącego należy oddalić, jako że zaistnienie szkody, którą jakoby poniósł, nie zostało wykazane. Skarżący ograniczył się bowiem do podania kwot odnoszących się do utraty dochodów gospodarczych, nie przedstawiając żadnego dowodu co do ich wysokości przed umieszczeniem jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach oraz po tym umieszczeniu, i tym samym nie wykazał szkody wynikającej z niedostępności jego funduszy. W tym względzie ani pism banków informujących skarżącego o zamrożeniu aktywów (załączniki 5 i 9 do skargi), ani unieważnienia jego kart bankowych (załączniki 17 i 18 do skargi) nie można uznać za wystarczające dla celów uzasadnienia kwoty podanej w żądaniu odszkodowawczym. Poza tym skarżący nie wyjaśnia także, w jaki sposób ujawnienie zawieszenia jego stosunków umownych z jego domniemanymi dostawcami pozwoliłoby określić kwotę żadaną z tytułu odszkodowania (załączniki 19 i 21 do skargi). Ponadto w toku rozprawy zadano skarżącemu pytania w przedmiocie dowodów, które mogłyby uzasadnić kwotę żadaną z tytułu rekompensaty, przy czym nie był on w stanie przedstawić

żadnego. Co więcej, rzekoma utrata dochodów przez skarżącego mogłaby być uważana za bezpośrednią konsekwencję pogorszenia się sytuacji gospodarczej w Syrii od początku wydarzeń zaistniałych w tym państwie.

109 Z uwagi na powyższe żądanie odszkodowawcze skarżącego należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie kosztów

110 Artykuł 87 § 3 regulaminu postępowania stanowi, iż w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Sąd może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty.

111 W niniejszym przypadku, jako że Rada przegrała sprawę w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności, a skarżący – w odniesieniu do żądania odszkodowawczego, słusznie będzie zastosować wyżej przytoczony przepis i postanowić, że Rada pokryje własne koszty oraz połowę kosztów poniesionych przez skarżącego w niniejszym postępowaniu. W odniesieniu do kosztów związanych z postępowaniami w przedmiocie środka tymczasowego skarżący pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Rady 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającej decyzję 2011/782/WPZiB zostaje odrzucone jako niedopuszczalne.**
- 2) **Stwierdza się nieważność w zakresie, w jakim akty te dotyczą Samira Hassana:**
 - **decyzji wykonawczej Rady 2011/515/WPZiB z dnia 23 sierpnia 2011 r. dotyczącej wykonania decyzji 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii;**
 - **rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 843/2011 z dnia 23 sierpnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii;**
 - **decyzji Rady 2011/782/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii i uchylenia decyzji 2011/273/WPZiB;**
 - **rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającego rozporządzenie nr (UE) 442/2011;**
 - **decyzji wykonawczej Rady 2013/185/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania decyzji 2012/739/WPZiB;**
 - **rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 363/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 36/2012;**
 - **decyzji Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii.**

- 3) Skutki decyzji i rozporządzeń, których nieważność stwierdzono, zostają utrzymane wobec S. Hassana do chwili upływu terminu do wniesienia odwołania albo, jeśli odwołanie zostanie wniesione w tym terminie, do czasu ewentualnego oddalenia odwołania.
- 4) Żądanie odszkodowawcze zostaje oddalone.
- 5) Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty oraz połowę kosztów poniesionych przez S. Hassana w ramach niniejszego postępowania.
- 6) S. Hassan pokrywa połowę własnych kosztów poniesionych w ramach niniejszego postępowania. Pokrywa on własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę w ramach postępowań w przedmiocie środka tymczasowego.

van der Woude

Wiszniewska-Białecka

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 listopada 2014 r.

Podpisy