



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (wielka izba)

z dnia 27 lipca 2022 r.\*

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 14 października 2022 r.]

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Tymczasowy zakaz nadawania i zawieszenie koncesji na nadawanie treści niektórych mediów – Umieszczenie w wykazie podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające – Kompetencja Rady – Prawo do obrony – Prawo do bycia wysłuchanym – Wolność wypowiedzi i informacji – Proporcjonalność – Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej – Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową

W sprawie T-125/22

**RT France**, z siedzibą w Boulogne-Billancourt (Francja), którą reprezentowali E. Piwnica i M. Nguyen Chanh, avocats,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentowali S. Lejeune, R. Meyer oraz S. Emmerechts, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez

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

przez

**Republikę Estońską**, którą reprezentowały N. Grünberg i M. Kriisa, w charakterze pełnomocników,

przez

**Republikę Francuską**, którą reprezentowali A.-L. Desjonquères, J.-L. Carré, W. Zemanita i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: francuski.

przez

**Republikę Łotewską**, którą reprezentowały K. Pommere, J. Davidoviča, I. Hūna, D. Ciemiņa i V. Borodiņeca, w charakterze pełnomocników,

przez

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 14 października 2022 r.] **Republikę Litewską**, którą reprezentowali K. Dieninis i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników,

przez

**Rzeczpospolitą Polską**, którą reprezentowali B. Majczyna i A. Miłkowska, w charakterze pełnomocników,

przez

**Komisję Europejską**, którą reprezentowali D. Calleja Crespo, V. Di Bucci, J.-F. Brakeland i M. Carpus Carcea, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

**Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa**, którego reprezentowali F. Hoffmeister, L. Havas i M.A. De Almeida Veiga, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

SĄD (wielka izba),

w składzie: S. Pappasavvas, prezes, H. Kanninen, V. Tomljenović, S. Gervasoni, D. Spielmann, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, E. Buttigieg, U. Öberg, R. Mastroianni (sprawozdawca), M. Brkan, I. Gālea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec i S. Kingston, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 czerwca 2022 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, RT France, wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (WPZiB) 2022/351 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 65, s. 5, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) oraz rozporządzenia Rady (UE) 2022/350 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku

z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 65, s. 1, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”) w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 2 Skarżąca jest uproszczoną spółką akcyjną z jednym akcjonariuszem i siedzibą we Francji, której przedmiotem działalności jest wydawanie kanałów tematycznych. Cały kapitał zakładowy skarżącej należy do stowarzyszenia ANO „TV Novosti” (zwanego dalej „TV Novosti”), autonomicznego zrzeszenia Federacji Rosyjskiej z siedzibą w Moskwie (Rosja), które nie ma celu zarobkowego ani kapitału zakładowego i jest prawie w całości finansowane z budżetu państwa rosyjskiego.
- 3 W dniu 2 września 2015 r. skarżąca zawarła z Conseil supérieur de l’audiovisuel (wyższą radą ds. radiofonii i telewizji) (CSA, Francja), obecnie Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (organ ds. regulacji komunikacji radiowo-telewizyjnej i cyfrowej) (Arcom, Francja), umowę o nadawanie telewizji cyfrowej znanej jako RT France. We Francji działa ona od 2017 r., a jej treści są nadawane również we wszystkich krajach francuskojęzycznych, za pośrednictwem satelity lub Internetu.
- 4 W marcu 2014 r. Federacja Rosyjska nielegalnie zaanektowała Autonomiczną Republikę Krymu, a także miasto Sewastopol i od tego czasu prowadzi ciągłe działania destabilizujące na wschodzie Ukrainy. W odpowiedzi Unia Europejska wprowadziła środki ograniczające w związku z działaniami Federacji Rosyjskiej, środki ograniczające w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi oraz środki ograniczające w odpowiedzi na nielegalną aneksję Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol przez Federację Rosyjską
- 5 Od wiosny 2021 r. sytuacja na granicy rosyjsko-ukraińskiej stała się napięta w związku z rozmieszczeniem przez Federację Rosyjską licznych sił zbrojnych w pobliżu jej granicy z Ukrainą.
- 6 W konkluzjach z dnia 24 i 25 czerwca 2021 r. Rada Europejska wezwała Federację Rosyjską, aby ta w pełni wzięła odpowiedzialność za zapewnienie pełnego wdrożenia porozumień mińskich, które stanowi podstawowy warunek jakiegokolwiek istotnej zmiany w stanowisku Unii. Podkreśliła, że Unia i jej państwa członkowskie muszą „w zdecydowany i skoordynowany sposób reagować na każdy przypadek dalszych wrogich, nielegalnych i destrukcyjnych działań Federacji Rosyjskiej, w pełni wykorzystując wszelkie instrumenty, którymi dysponuje U[nia Europejska], i zapewniając koordynację działań z partnerami”. W tym celu Rada Europejska zwróciła się również do Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwanego dalej „wysokim przedstawicielem”), aby przedstawili możliwe rozwiązania w zakresie nałożenia dodatkowych środków ograniczających, w tym sankcji gospodarczych.
- 7 W konkluzjach przyjętych na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Europejska podkreśliła, że Federacja Rosyjska powinna pilnie zmniejszyć napięcia wynikające z koncentracji potencjału wojskowego wzdłuż jej granicy z Ukrainą. Potwierdziła swoje pełne poparcie dla suwerenności i terytorialnej integralności Ukrainy. Zachęcając do wysiłków dyplomatycznych, Rada Europejska zaznaczyła, że wszelka dalsza agresja wojskowa wobec Ukrainy przyniesie w odpowiedzi bardzo poważne konsekwencje i znaczne koszty, w tym środki ograniczające w koordynacji z partnerami.

- 8 W dniu 24 stycznia 2022 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła konkluzje, w których potępiła dalsze agresywne działania i groźby Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy oraz wezwała Federację Rosyjską do deeskalacji sytuacji, przestrzegania prawa międzynarodowego i konstruktywnego zaangażowania się w dialog za pośrednictwem ustanowionych mechanizmów międzynarodowych. Przywołując konkluzje Rady Europejskiej z dnia 16 grudnia 2021 r., Rada powtórzyła, że wszelka dalsza agresja wojskowa przyniesie w odpowiedzi bardzo poważne konsekwencje i znaczne koszty, w tym za pośrednictwem szeregu sektorowych i indywidualnych środków ograniczających, które zostałyby przyjęte w koordynacji z partnerami.
- 9 W dniu 15 lutego 2022 r. Gosudarstvennaya Duma Federal’nego Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma Państwowa Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej) przegłosowała skierowanie do prezydenta Władimira Putina rezolucji z żądaniem uznania wschodnich części Ukrainy, do których roszczą sobie prawo separatyści, za niepodległe państwa.
- 10 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.
- 11 W dniu 22 lutego 2022 r. wysoki przedstawiciel wydał w imieniu Unii oświadczenie, w którym potępił te działania jako poważne naruszenie prawa międzynarodowego. Zapowiedział, że Unia odpowie na te ostatnie popełnione przez Federację Rosyjską, naruszenia pilnie przyjmując dodatkowe środki ograniczające.
- 12 W dniu 23 lutego 2022 r. Rada przyjęła pierwszy pakiet środków ograniczających. Dotyczyły one, po pierwsze, ograniczeń w stosunkach gospodarczych z niekontrolowanymi przez rząd obwodami donieckim i ługańskim, 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 Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej do wykazu osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi.
- 13 W dniu 24 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej ogłosił operację wojskową na Ukrainie i tego samego dnia rosyjskie siły zbrojne zaatakowały Ukrainę w kilku miejscach kraju.
- 14 Tego samego dnia wysoki przedstawiciel wydał w imieniu Unii oświadczenie, w którym potępił „niczym niesprowokowaną inwazję” sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i zaznaczył, że odpowiedź Unii obejmie zarówno sektorowe, jak i indywidualne środki ograniczające. W swoich konkluzjach przyjętych na nadzwyczajnym posiedzeniu tego samego dnia Rada Europejska potępiła w najostrzejszych słowach tę „niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję”, uznając, że poprzez swoje bezprawne działania wojskowe, za które powinna zostać pociągnięta do odpowiedzialności, Federacja Rosyjska rażąco narusza prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych oraz podważa bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. W szczególności wezwała ona Federację Rosyjską do zaprzestania kampanii dezinformacyjnej i wyraziła zgodę na nowe środki ograniczające dotyczące kilku sektorów i mające ciężkie i poważne konsekwencje dla Federacji Rosyjskiej.

- 15 W dniu 25 lutego 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy podjął decyzję o zawieszeniu Federacji Rosyjskiej w jej prawach do reprezentacji w Radzie Europy, zgodnie z artykułem 8 Statutu Rady Europy, podpisanego w Londynie w dniu 5 maja 1949 r., oraz o nadaniu tej decyzji skutku natychmiastowego w zakresie praw do reprezentacji Federacji Rosyjskiej w Komitecie Ministrów i w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy.
- 16 W swoim oświadczeniu z tego samego dnia prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) przypomniał wszystkim stronom prowadzącym działania zbrojne na terytorium Ukrainy, że zgodnie z deklaracją złożoną w dniu 8 września 2015 r. uznającą jurysdykcję wspomnianego Trybunału będzie on właściwy do zbadania wszelkich aktów ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych popełnionych na terytorium Ukrainy od dnia 20 lutego 2014 r.
- 17 W tym samym dniu Rada przyjęła drugi 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.
- 18 W dniu 28 lutego 2022 r. prokurator MTK ogłosił, że na podstawie wniosków, do jakich doszło jego biuro po wstępnym zbadaniu sprawy, postanowił złożyć wniosek o upoważnienie do wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie sytuacji na Ukrainie, i stwierdził, że w kontekście wydarzeń rozpatrywanych już przy wstępnym zbadaniu sprawy istnieją wystarczające dowody, aby uznać, że zarzucane zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości zostały rzeczywiście popełnione na Ukrainie.
- 19 W okresie od dnia 28 lutego do dnia 1 marca 2022 r. Rada przyjęła trzeci pakiet środków ograniczających. Chodziło o indywidualne i gospodarcze środki polegające w szczególności na zamknięciu przestrzeni powietrznej Unii dla rosyjskich statków powietrznych, dotyczące systemu przekazywania informacji finansowych SWIFT oraz zasobów rosyjskiego banku centralnego.
- 20 W dniu 1 marca 2022 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę [2022/2564(RSP)], w której między innymi: z całą mocą potępił „nielegalną, niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową” na Ukrainę i inwazję Federacji Rosyjskiej na ten kraj; zażądał, aby Federacja Rosyjska natychmiast zakończyła wszelkie działania wojskowe w Ukrainie, bezwarunkowo wycofała wszystkie siły wojskowe i paramilitarne oraz sprzęt wojskowy z całego uznanego przez społeczność międzynarodową terytorium Ukrainy, a także w pełni respektowała integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy w jej granicach uznanych przez społeczność międzynarodową; podkreślił, że ta agresja wojskowa i inwazja stanowią poważne naruszenie prawa międzynarodowego, i wezwał do rozszerzenia zakresu sankcji oraz do ukierunkowania ich na strategiczne osłabienie rosyjskiej gospodarki i bazy przemysłowej – zwłaszcza kompleksu wojskowo-przemysłowego – aby dzięki temu osłabić zdolność Federacji Rosyjskiej do zagrożenia bezpieczeństwem międzynarodowemu w przyszłości. W ust. 31 tej rezolucji Parlament potępił wykorzystywanie wojny informacyjnej przez rosyjskie władze, media państwowe i pełnomocników do tworzenia podziałów za pomocą dyskredytujących treści i fałszywych narracji na temat Unii, Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i Ukrainy, aby stworzyć wiarygodną możliwość zaprzeczania

rosyjskim aktom okrucieństwa; wezwał zatem wszystkie państwa członkowskie do natychmiastowego zawieszenia licencji na transmisję wszystkim rosyjskim publicznym kanałom medialnym, w tym na ich retransmisję.

- 21 W tym kontekście w dniu 1 marca 2022 r. Rada przyjęła, na podstawie art. 29 TUE, zaskarżoną decyzję oraz, na podstawie art. 215 TFUE, zaskarżone rozporządzenie w celu zakazania ciągłych i skoordynowanych działań propagandowych wspierających agresję wojskową Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, skierowanych do społeczeństwa obywatelskiego w Unii i państwach sąsiednich, prowadzonych za pośrednictwem niektórych mediów pozostających pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej, które to działania stanowią zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego w Unii.
- 22 W motywach 1–11 zaskarżonych aktów przedstawiono okoliczności poprzedzające przyjęcie przewidzianych w nich środków ograniczających (zwanym dalej „przedmiotowymi środkami ograniczającymi”). W szczególności motywy 5–11 zaskarżonej decyzji mają następujące brzmienie:
- „(5) W swoich konkluzjach z dnia 10 maja 2021 r. Rada podkreśliła, że należy nadal wzmacniać odporność Unii i państw członkowskich oraz ich zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym dezinformacji, zapewniając skoordynowane i zintegrowane stosowanie istniejących i ewentualnych nowych narzędzi w celu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym na szczeblu Unii i państw członkowskich oraz możliwe reakcje na zagrożenia hybrydowe, w tym m.in. na zagraniczne ingerencje i działania w zakresie wywierania wpływu, mogące obejmować środki zapobiegawcze, a także obciążanie kosztami wrogich podmiotów państwowych i niepaństwowych.
- (6) Federacja Rosyjska zaangażowała się w systematyczną, międzynarodową kampanię manipulowania mediami i przeinaczania faktów, by wzmocnić swoją strategię destabilizacji państw sąsiadujących, Unii i jej państw członkowskich. W szczególności propaganda wielokrotnie i konsekwentnie ukierunkowywała działania na europejskie partie polityczne, zwłaszcza w okresach wyborów, na społeczeństwo obywatelskie, osoby ubiegające się o azył, rosyjskie mniejszości etniczne, mniejszości płciowe i na funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Unii i jej państwach członkowskich.
- (7) Aby uzasadnić i wesprzeć agresję na Ukrainę, Federacja Rosyjska angażowała się w ciągłe i skoordynowane działania propagandowe skierowane wobec członków społeczeństwa obywatelskiego z państw Unii i sąsiadujących z Unią, poważnie przeinaczając fakty i manipulując nimi.
- (8) Te działania propagandowe były prowadzone za pośrednictwem licznych mediów pod stałą bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywództwa Federacji Rosyjskiej. Takie działania stanowią poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego Unii.
- (9) Media te mają zasadnicze i instrumentalne znaczenie dla przyspieszenia i wsparcia agresji wobec Ukrainy oraz dla destabilizacji krajów sąsiadujących.
- ”

- (10) Ze względu na powagę sytuacji i w odpowiedzi na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie należy wprowadzić, w sposób zgodny z podstawowymi prawami i wolnościami uznanymi w karcie praw podstawowych, w szczególności z prawem do wolności wypowiedzi i informacji uznanym w jej art. 11, dalsze środki ograniczające, by pilnie zawiesić działalność nadawczą takich mediów w Unii lub skierowanych do Unii. Środki te powinny zostać utrzymane do czasu zakończenia agresji na Ukrainę oraz do czasu, gdy Federacja Rosyjska i powiązane z nią media przestaną prowadzić działania propagandowe przeciwko Unii i jej państwom członkowskim.
- (11) Zgodnie z podstawowymi prawami i wolnościami uznanymi w karcie praw podstawowych, w szczególności z prawem do wolności wypowiedzi i informacji, wolnością prowadzenia działalności gospodarczej i prawem własności, uznanymi w jej art. 11, 16 i 17, środki te uniemożliwiają tym mediom i ich personelowi prowadzenia działalności innej niż nadawanie, takiej jak przeprowadzanie badań i wywiadów. W szczególności środki te nie wpływają na obowiązek przestrzegania praw, wolności i zasad, o których mowa w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, w karcie praw podstawowych oraz w konstytucjach państw członkowskich w ich odpowiednich zakresach stosowania”.
- 23 Artykuł 4g decyzji Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13), w brzmieniu nadanym zaskarżoną decyzją, ma następujące brzmienie:
- „1. Zakazuje się nadawania lub umożliwiania, ułatwiania lub w inny sposób przyczyniania się do nadawania jakichkolwiek treści przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załączniku IX, w tym w drodze transmisji lub dystrybucji za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna, telewizja internetowa, dostawców usług internetowych, internetowe platformy lub aplikacje służące do udostępniania plików wideo, niezależnie od tego, czy są one nowe czy preinstalowane.
2. Zawiesza się wszelkie licencje i zezwolenia na nadawanie udzielone osobom prawnym, podmiotom lub organom wymienionym w załączniku IX, jak również uzgodnienia dotyczące transmisji i dystrybucji zawarte z tymi osobami prawnymi, podmiotami lub organami”.
- 24 Nazwa skarżącej została umieszczona w załączniku IX do decyzji 2014/512, zmienionej zaskarżoną decyzją.
- 25 Artykuł 2f rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1), w brzmieniu nadanym zaskarżonym rozporządzeniem, ma następujące brzmienie:
- „1. Zakazuje się nadawania lub umożliwiania, ułatwiania lub w inny sposób przyczyniania się do nadawania jakichkolwiek treści przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załączniku XV, w tym w drodze transmisji lub dystrybucji za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna, telewizja internetowa, dostawcy usług internetowych, internetowe platformy lub aplikacje służące do udostępniania plików wideo, niezależnie od tego, czy są one nowe czy preinstalowane.

2. Zawiesza się wszelkie licencje i zezwolenia na nadawanie udzielone osobom prawnym, podmiotom lub organom wymienionym w załączniku XV, jak również uzgodnienia dotyczące transmisji i dystrybucji zawarte z tymi osobami prawnymi, podmiotami lub organami”.
- 26 Nazwisko skarżącej zostało umieszczone w załączniku XV do rozporządzenia nr 833/2014 w brzmieniu nadanym zaskarżonym rozporządzeniem.
- 27 Zgodnie z tymi przepisami we wszystkich państwach Unii obowiązywał tymczasowy zakaz nadawania za pomocą wszelkich środków treści pochodzących między innymi od skarżącej.
- 28 Decyzję 2014/512, zmienioną decyzją Rady (WPZiB) 2022/327 z dnia 25 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022, L 48, s. 1), stosuje się, zgodnie jej z art. 9, do dnia 31 lipca 2022 r. i jest ona przedmiotem stałego przeglądu. Termin jej obowiązywania zostanie przedłużony lub zostanie ona odpowiednio zmieniona, jeżeli Rada uzna, że jej cele nie zostały osiągnięte.

### **Postępowanie i żądania stron**

- 29 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 marca 2022 r. skarżąca wniosła skargę w niniejszej sprawie.
- 30 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Wniosek ten został oddalony postanowieniem z dnia 30 marca 2022 r., RT France/Rada (T-125/22 R, niepublikowanym, EU:T:2022:199), ze względu na to, że nie została spełniona przesłanka charakteru pilnego, a wskazówka wagi interesów w tej sprawie przechyliła się na korzyść Rady, zaś kwestię kosztów pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 31 Postanowieniem z dnia 22 marca 2022 r. Sąd (piąta izba) postanowił z urzędu, po wysłuchaniu stron, rozpoznać skargę w trybie przyspieszonym na podstawie art. 151 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 32 Na wniosek prezesa Sądu, na podstawie art. 28 tego regulaminu postępowania, Sąd postanowił przekazać sprawę wielkiej izbie.
- 33 Z uwagi na przeszkodę w wykonywaniu obowiązków zaistniałą w odniesieniu do trzech członków wielkiej izby prezes Sądu wyznaczył trzech innych sędziów w celu uzupełnienia składu izby.
- 34 W dniu 3 maja 2022 r. Rada złożyła odpowiedź na skargę.
- 35 W ramach środków organizacji postępowania zastosowanych na podstawie art. 89 § 3 regulaminu postępowania, doręczonych skarżącej i Radzie, odpowiednio, w dniach 6 i 18 maja 2022 r., zgodnie z art. 154 § 3 tego regulaminu Sąd zezwolił im na złożenie repliki i dupliki ograniczonych do określonych konkretnych punktów.
- 36 Skarżąca złożyła replikę w dniu 16 maja 2022 r., a Rada duplikę w dniu 25 maja 2022 r.
- 37 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 14, 18 i 30 marca oraz 13 kwietnia, 10 i 13 maja 2022 r. Komisja, Królestwo Belgii, Rzeczpospolita Polska, Republika Francuska, Republika Estońska, wysoki przedstawiciel, Republika Litewska i Republika Łotewska



wnieśli o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady. Decyzjami z dnia 4, 20 i 24 maja 2022 r. prezes wielkiej izby dopuścił interwencje Komisji, Królestwa Belgii, Republiki Francuskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Litewskiej i Republiki Łotewskiej, a postanowieniem z dnia 11 maja 2022 r. – interwencję wysokiego przedstawiciela.

- 38 Pisemny etap postępowania został zamknięty w dniu 25 maja 2022 r.
- 39 W ramach środków organizacji postępowania zastosowanych na podstawie art. 89 § 3 regulaminu postępowania strony zostały wezwane do udzielenia w trakcie rozprawy odpowiedzi na określone zadane im pytania.
- 40 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (wielka izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania oraz o wyznaczeniu z urzędu rozprawy.
- 41 Strony zostały wysłuchane w ramach ich wystąpień i odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd na rozprawie w dniu 10 czerwca 2022 r.
- 42 Skarżąca wnosi do Sądu co do istoty o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim te jej dotyczą;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 43 Rada wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 44 Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska, Komisja i wysoki przedstawiciel wnieśli na rozprawie o oddalenie skargi.

### **Co do prawa**

- 45 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty dotyczące naruszenia, odpowiednio, prawa do obrony, wolności wypowiedzi i informacji, swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W ramach drugiego zarzutu dodatkowo skarżąca podaje także w wątpliwość kompetencję Rady do wydania zaskarżonych aktów. Zarzut dotyczący braku właściwości organu wydającego akt niekorzystny stanowi bezwzględna przesłankę procesową, którą w każdym razie Sąd powinien zbadać z urzędu (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2016 r., SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo). Sąd uważa za stosowne zbadać w pierwszej kolejności kwestię kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonych aktów.

### **Kompetencje Rady do przyjęcia zaskarżonych aktów**

- 46 Skarżąca podnosi zasadniczo, że jedynie krajowe organy regulacyjne, w tym przypadku Arcom, mogą podejmować działania w celu nałożenia sankcji na media audiowizualne za nieodpowiedni materiał redakcyjny.
- 47 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Francuską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Rzeczpospolitą Polską, Komisję i wysokiego przedstawiciela, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 48 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 3 ust. 5 TUE stanowi, co następuje:
- „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa [...], a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.
- 49 W odniesieniu do zaskarżonej decyzji należy zauważyć, że jej podstawą jest art. 29 TUE. Artykuł ten, zamieszczony w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE, zatytułowanym „Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, daje Radzie uprawnienia do „przyjm[owania] decyzj[i], które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. Zgodnie z art. 23 TUE działania Unii na arenie międzynarodowej w rozumieniu wspomnianego rozdziału opierają się na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1, w tym, zgodnie z art. 21 ust. 1 TUE, demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka, poszanowania godności ludzkiej, poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Artykuł 24 ust. 1 TUE stanowi, że „[k]ompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii [...]”.
- 50 Zgodnie z orzecznictwem z łącznego brzmienia postanowień z jednej strony art. 21, 23, art. 24 ust. 1, art. 25 i art. 28 ust. 1 akapit pierwszy TUE, a z drugiej strony art. 29 TUE wynika, że „podejście Unii” w rozumieniu tego ostatniego artykułu stanowią decyzje, które po pierwsze, wpisują się w ramy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zdefiniowanej w art. 24 ust. 1 TUE, po drugie, dotyczą „problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”, a po trzecie, nie mają charakteru „działań operacyjnych” w rozumieniu art. 28 TUE, a mianowicie działań o charakterze cywilnym lub militarnym, prowadzonych przez jedno lub kilka państw członkowskich poza terytorium Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 41, 46).
- 51 Pojęcie „podejścia Unii” w rozumieniu art. 29 TUE wymaga więc szerokiej wykładni, tak aby na podstawie tego artykułu mogły być między innymi wydawane nie tylko akty o charakterze programowym czy zwykłe deklaracje intencyjne, lecz również decyzje przewidujące środki mogące w bezpośredni sposób zmienić sytuację prawną jednostek, przy założeniu spełnienia przesłanek wymienionych w pkt 50 powyżej. Jest to skądinąd potwierdzone brzmieniem art. 275 akapit drugi TFUE (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 42).
- 52 Zważywszy na szeroki zakres celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wyrażonych w art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 TUE oraz w odnoszących się do niej postanowieniach szczególnych, w szczególności art. 23 i 24 TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada,

- C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 46), Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu przedmiotu środków ograniczających, które Unia przyjmuje w dziedzinie wspólnej polityki i bezpieczeństwa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 88). Nie można zatem zarzucać Radzie, że w obliczu kryzysu międzynarodowego spowodowanego agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wśród środków niezbędnych do reagowania na poważne zagrożenie pokoju na granicach Unii i naruszenie prawa międzynarodowego mógł znaleźć się także tymczasowy zakaz nadawania treści przez niektóre media należące między innymi do finansowanej z budżetu państwa rosyjskiego grupy kanałów RT (zwanej dalej „grupą RT”) – ze względu na to, że wspierały one tę agresję poprzez działania takie jak te, o których mowa w motywie 7 zaskarżonej decyzji.
- 53 Z motywu 8 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że zdaniem Rady działania te stanowiły poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego Unii, co uzasadniało działania Rady w ramach uprawnień przyznanych jej w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE.
- 54 Jak wyjaśniła Rada na rozprawie, działania te są zatem bezpośrednio związane z celami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, o których mowa w art. 21 ust. 2 lit. a) i c) TUE, ponieważ mają one na celu, po pierwsze, ochronę wartości Unii, jej podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności, a po drugie, zachowanie pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 115, 116).
- 55 Jeśli chodzi o cele, do których osiągnięcia dąży Rada, motywy 4–10 zaskarżonych aktów odnoszą się do potrzeby ochrony Unii i jej państw członkowskich przed kampaniami dezinformacyjnymi i destabilizacyjnymi prowadzonymi przez media kontrolowane przez przywódców Federacji Rosyjskiej i zagrażającymi porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu Unii w kontekście naznaczonym agresją wojskową na Ukrainę. Są to zatem interesy publiczne mające na celu ochronę społeczeństwa europejskiego i stanowiące część ogólnej strategii (zob. pkt 11, 12, 14, 17 i 19 powyżej), której celem jest jak najszybsze zakończenie agresji, której ofiarą padła Ukraina.
- 56 Ponieważ kampanie propagandowe i dezinformacyjne są w stanie podważyć podstawy demokratycznych społeczeństw i stanowią integralną część arsenału współczesnych działań wojennych, przedmiotowe środki ograniczające wpisują się również w dążenie Unii do osiągnięcia celów powierzonych jej w art. 3 ust. 1 i 5 TUE.
- 57 Przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada wykonała zatem kompetencję przyznaną Unii w traktatach na mocy postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wniosku tego nie podważa powołana przez skarżącą okoliczność, że zgodnie z francuskim prawem krajowym uprawnienie do nakładania sankcji na nadawcę telewizyjnego za nieodpowiedni materiał redakcyjny należy do kompetencji Arcom. Po pierwsze bowiem, kompetencje Unii, w tym dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie mogą być wyłączone lub uwarunkowane istnieniem lub wykonywaniem uprawnień przyznanych organowi administracji przez prawo krajowe. Tak więc okoliczność, że krajowy organ administracji posiada kompetencję do przyjęcia sankcji, nie stoi na przeszkodzie przyznaniu Radzie kompetencji do przyjęcia środków ograniczających mających na celu tymczasowy i odwracalny zakaz nadawania treści skarżącej.

- 58 Po drugie, należy zauważyć, że uprawnienia przyznane krajowym organom administracji przez przepisy prawa krajowego nie służą tym samym celom, nie są oparte na tych samych założeniach lub wartościach i nie mogą zagwarantować takich samych rezultatów jak jednolita i natychmiastowa interwencja na całym terytorium Unii, możliwa do osiągnięcia w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Należy również zauważyć, że zaskarżona decyzja jest skierowana do podmiotów, które nadają treści skarżącej i innych nadawców telewizyjnych wymienionych w załączniku IX do tej decyzji, zakazując im nadawania tych treści za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna i telewizja internetowa (zob. pkt 23 powyżej). Z faktu, że taki zakaz obowiązuje niezależnie od tego, w jakim państwie członkowskim podmioty te mają siedzibę, i niezależnie od sposobu rozpowszechniania treści skarżącej, wynika, że rezultat zamierzony w zaskarżonej decyzji nie mógł zostać osiągnięty za pośrednictwem krajowych organów regulacyjnych, których kompetencje są ograniczone do terytorium państwa członkowskiego, do którego należą.
- 59 Ponadto, mimo że skarżąca nie odniosła się do podziału kompetencji wewnętrznych Unii, możliwość interwencji Unii w dziedzinie usług audiowizualnych na podstawie innych kategorii kompetencji regulowanych przez traktat FUE, w szczególności kompetencji przypisanych Unii w zakresie regulacji rynku wewnętrznego na podstawie art. 4 ust. 2 TFUE, nie może podważyć przyjęcia decyzji przez Radę na podstawie art. 29 TUE.
- 60 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 akapit drugi TUE realizacja polityk, o których mowa w art. 3–6 TFUE, nie może naruszać także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- 61 Wynika stąd, że kompetencje Unii w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz na podstawie innych postanowień traktatu FUE wchodzących w zakres jego części trzeciej, dotyczące polityk i działań wewnętrznych Unii, nie wykluczają się wzajemnie, lecz się uzupełniają, przy czym każda z nich ma swój własny zakres stosowania i zmierza do osiągnięcia odmiennych celów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 66).
- 62 Co się tyczy kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, należy zauważyć, że zgodnie z art. 215 ust. 2 TFUE, jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z rozdziałem 2 tytułu V traktatu UE, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., CW/Rada, T-224/14, niepublikowany, EU:T:2016:375, pkt 68).
- 63 W niniejszej sprawie z faktu, że Rada mogła skutecznie przyjąć zaskarżoną decyzję na podstawie art. 29 TUE, wynika, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE było, jak wynika z motywu 12 tego rozporządzenia, konieczne w celu zapewnienia jednolitego stosowania tych środków na terytorium Unii. Skoro bowiem przedmiotowe środki ograniczające mogą zostać wprowadzone w życie jedynie poprzez nałożenie na podmioty gospodarcze tymczasowego zakazu nadawania treści audiowizualnych skarżącej, jest oczywiste, jak wskazywali niektórzy interwenienci, że jednolite wprowadzenie w życie tymczasowego zakazu nadawania treści skarżącej w całej Unii może zostać lepiej osiągnięte na poziomie Unii niż na poziomie krajowym. W tym zakresie należy również zauważyć, wbrew twierdzeniom skarżącej, że środki przyjęte przez Radę w niniejszej sprawie nie mogą być uznane za całkowite zerwanie stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim na podstawie art. 215 ust. 1 TFUE, gdyż, jak wskazano powyżej, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE.

64 W świetle powyższych rozważań zarzut braku właściwości Rady należy oddalić jako bezzasadny.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony***

- 65 Skarżąca zarzuca Radzie, że ta przyjęła zaskarżone akty z naruszeniem prawa skarżącej do obrony i nierozzerwalnie związanej z nim zasady kontrydiktoryjności. Po pierwsze, w przekonaniu skarżącej poszanowanie jej prawa do obrony, zagwarantowanego w art. 41 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), wymaga, aby została ona wcześniej wysłuchana lub przynajmniej, po uzyskaniu dostępu do akt, miała możliwość przedstawienia swoich uwag. Po drugie, poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej, gwarantowanego w art. 47 karty, wymaga, aby przed przyjęciem decyzji o umieszczeniu nazwy skarżącej w spornych wykazach mogła ona poznać powody, na których Rada zamierzała oprzeć to umieszczenie.
- 66 Zdaniem skarżącej zaskarżone akty niewątpliwie naruszają jej interesy w sposób jednoznacznie poważny i nieodwracalnie naruszają jej interesy, wywołując dramatyczne konsekwencje gospodarcze, finansowe i osobowe, ponieważ skarżąca nie jest już w stanie prowadzić swojej działalności. Zarzuciła ona również, że zaskarżone akty poważnie naruszyły jej reputację, ponieważ przedstawiały ją jako środek masowego przekazu znajdujący się pod stałą i wyłączną kontrolą władz rosyjskich, podważając tym samym jej wiarygodność w prowadzonej działalności.
- 67 Wobec braku uprzedniego indywidualnego powiadomienia o przedmiotowych środkach ograniczających skarżąca została pozbawiona swoich praw. Co więcej, przed przyjęciem zaskarżonych aktów przedstawiciele polityczni lub instytucjonalni nie podjęli żadnego oficjalnego ani nawet nieformalnego kontaktu, czy to na szczeblu europejskim, czy na szczeblu krajowym.
- 68 W swojej replice skarżąca podnosi zasadniczo, że uzasadnienie zaskarżonych aktów jest cyrkularne i stanowi tautologię, a także jest niewystarczające w świetle wymogów orzecznictwa sądu Unii. Ponadto w odpowiedzi na skargę Rada ograniczyła się do parafrazowania, a wręcz przepisywania motywów tych aktów, które zdaniem skarżącej nie pozwalają na udowodnienie lub uzasadnienie zarzucanej jej działalności propagandowej. Ponadto fakt, że mogła ona wnieść niniejszą skargę wraz z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych, nie może świadczyć o tym, że za pomocą przyczyn uzasadniających sporny tymczasowy zakaz nadawania została ona wystarczająco poinformowana.
- 69 Ponadto skarżąca uważa, że kontekst niezwyklej pilności związany z rozpoczęciem agresji wojskowej na Ukrainę, na który powołuje się Rada, nie jest sam w sobie wystarczający, aby uzasadnić brak poszanowania prawa skarżącej do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 70 Zdaniem skarżącej ogólny i bezwzględny zakaz nadawania, którym została objęta, ma charakter czysto symboliczny i nie może być uznany za odpowiedź mającą na celu przywrócenie pokoju i stabilności na kontynencie europejskim. Taki zakaz nie był w żaden sposób konieczny do osiągnięcia celu, który miał realizować, i nosił znamiona ukierunkowanego środka ograniczającego, który należało podjąć z poszanowaniem prawa skarżącej do obrony. Okoliczność, że skorzystała ona ze skutecznej kontroli sądowej przed bezstronnym sądem, nie może naprawić nieprawidłowości w procedurze przyjęcia zaskarżonych aktów.
- 71 Jednocześnie, w odniesieniu do argumentów, które mogłaby przedstawić, gdyby została wysłuchana lub gdyby znała powody przed przyjęciem zaskarżonych aktów, skarżąca twierdzi, że mogłaby wykazać, po pierwsze, równowagę, jaką zachowała przy wyborze mówców i wypowiedzi

przekazywanych w swoich mediach, a po drugie, prawdziwość użytych sformułowań. Ponadto fakt, że Arcom nigdy nie nałożył na nią sankcji, jest namacalnym dowodem na to, że rozpowszechniane treści nie stanowiły propagandy. W świetle tych argumentów rezultat postępowania mógł być inny.

- 72 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Francuską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Rzeczpospolitą Polską, Komisję i wysokiego przedstawiciela, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 73 W następstwie wyjaśnień zawartych w replice należy uznać, że pierwszy zarzut dzieli się co do istoty na dwie części, z których pierwsza dotyczy braku wystarczających powodów do przyjęcia zaskarżonych aktów w odniesieniu do skarżącej, a druga – naruszenia prawa skarżącej do bycia wysłuchaną przed przyjęciem zaskarżonych aktów.
- 74 W pierwszej kolejności należy zbadać część drugą zarzutu pierwszego.

*W przedmiocie części drugiej, dotyczącej zasadniczo naruszenia prawa skarżącej do bycia wysłuchaną*

- 75 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. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 34, 36; z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, pkt 65, 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 W kontekście postępowania dotyczącego przyjęcia decyzji o umieszczeniu nazwy podmiotu w wykazie załączonym do aktu zawierającego środki ograniczające poszanowanie prawa do obrony wymaga, aby właściwy organ Unii poinformował zainteresowaną osobę o skierowanych przeciwko niej uzasadnieniu i dowodach, na których organ ten zamierza oprzeć swoją decyzję. Dokonując tego powiadomienia, właściwy organ Unii powinien umożliwić tej osobie użyteczne przedstawienie jej stanowiska w odniesieniu do przedstawionego przeciwko niej uzasadnienia (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 111, 112).
- 77 Artykuł 52 ust. 1 karty dopuszcza jednakże ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, o ile dane ograniczenie szanuje istotę danego prawa podstawowego oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest ono konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (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 101 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym zakresie Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że prawo do obrony może podlegać ograniczeniom lub odstępstwom, zarówno w zakresie środków ograniczających przyjętych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo), jak i w innych dziedzinach (zob. w tym zakresie wyroki: z dnia 15 czerwca 2006 r., Dokter i in., C-28/05, EU:C:2006:408, pkt 75, 76; z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 33).

- 78 Ponadto istnienie naruszenia prawa do obrony należy oceniać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (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 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Na wstępie należy zauważyć, że w ramach niniejszej części skarżąca przywołuje we fragmencie skargi art. 48 karty, zatytułowany „Domniemanie niewinności i prawo do obrony”, przy czym nie popiera go konkretnymi argumentami. W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca uchybiła wymogowi wyjaśnienia, na jakiej podstawie może powoływać się na art. 48 ust. 2 karty lub wywodzić z niego ochronę inną lub większą niż ta, którą mogłaby wywodzić przy zastosowaniu art. 41 ust. 2 lit. a) karty. W tych okolicznościach nie ma potrzeby niezależnie badać domniemanego zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 48 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2015 r., First Islamic Investment Bank/Rada, T-161/13, EU:T:2015:667, pkt 68).
- 80 W odniesieniu do poszanowania prawa do bycia wysłuchanym z orzecznictwa wynika, że jeśli chodzi o początkową decyzję o umieszczeniu nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w wykazie osób i podmiotów, których środki zostały zamrożone, Rada nie ma obowiązku uprzedniego poinformowania zainteresowanej osoby lub podmiotu o uzasadnieniu, jakie instytucja ta zamierza przyjąć za podstawę umieszczenia tej osoby lub podmiotu w wykazie. Aby skuteczność takiego środka nie była zagrożona, musi on bowiem mieć możliwość wykorzystania elementu zaskoczenia i zostać natychmiast zastosowany (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 61). Po wydaniu aktu zainteresowanemu podmiotowi przysługuje prawo, na jego wniosek złożony do Rady, do przedstawienia własnego stanowiska w przedmiocie tych dowodów (wyrok z dnia 20 lutego 2013 r., Melli Bank/Rada, T-492/10, EU:T:2013:80, pkt 72).
- 81 Takie odstępstwo od prawa podstawowego do bycia wysłuchanym w toku postępowania poprzedzającego przyjęcie środków ograniczających jest uzasadnione koniecznością zapewnienia skuteczności zamrożenia funduszy i, w ostatecznym rozrachunku, względami nadrzędnymi dotyczącymi bezpieczeństwa lub utrzymywania stosunków międzynarodowych Unii i jej państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 82 W niniejszym przypadku w pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentu skarżącej, zgodnie z którym Rada powinna była indywidualnie powiadomić ją o zaskarżonych aktach, ponieważ przewidują one wobec niej środki ograniczające, należy zauważyć, że brak indywidualnego powiadomienia o zaskarżonych aktach, o ile ma wpływ na moment, w którym rozpoczął się bieg terminu na wniesienie skargi, o tyle sam w sobie nie uzasadnia stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów. W tym zakresie skarżąca nie przytacza żadnego argumentu w celu wykazania, że w niniejszym przypadku brak indywidualnego doręczenia tych aktów doprowadził do naruszenia jej praw, które uzasadniałoby stwierdzenie ich nieważności w zakresie, w jakim akty te jej dotyczą (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., DenizBank/Rada, T-798/14, EU:T:2018:546, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 W drugiej kolejności, w odniesieniu do niepoinformowania przez Radę o uzasadnieniu i dowodach uzasadniających przyjęcie przedmiotowych środków ograniczających wobec skarżącej przed ich przyjęciem oraz do podnoszonego naruszenia jej prawa do bycia wysłuchaną, należy zauważyć, że środki te polegają na tymczasowym zakazie nadawania, a nie na zamrożeniu indywidualnych funduszy.

- 84 Tymczasem, o ile orzecznictwo dopuszcza odstępstwo od podstawowego prawa do poszanowania prawa do bycia wysłuchanym w przypadku początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, która ze względu na swój charakter musi mieć możliwość wykorzystania elementu zaskoczenia i zostać natychmiast zastosowana (zob. pkt 80 powyżej), o tyle nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie odstępstwo było dopuszczalne również w przypadku, gdy ze względu na szczególne okoliczności danego przypadku, charakteryzującego się koniecznością niezwykle pilnej interwencji, natychmiastowe wprowadzenie w życie środka jest kluczowe dla zapewnienia jego skuteczności w świetle celów, które środek ten realizuje, a w szczególności dla zapobieżenia pozbawieniu go znaczenia i skuteczności (effet utile).
- 85 W niniejszej sprawie należy sprawdzić – uwzględniając wymogi wynikające z art. 3 ust. 1 i 5 TUE oraz z art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 lit. a) i c) TUE, odnoszące się w szczególności do ochrony wartości Unii i jej bezpieczeństwa oraz do zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności zasadami Karty Narodów Zjednoczonych – czy fakt, że skarżąca nie została wcześniej poinformowana o decyzji Rady w sprawie tymczasowego zakazania jej nadawania treści jakiegokolwiek rodzaju, stanowił naruszenie jej prawa do bycia wysłuchaną.
- 86 W tym względzie z jednej strony należy, po pierwsze, wskazać, że przedmiotowe środki ograniczające zostały podjęte w nadzwyczajnym i niezwykle pilnym kontekście (zob. pkt 9–18 powyżej), o którym mowa w motywach 10 i 11 zaskarżonych aktów, w których Rada dokonuje również wyważenia różnych wchodzących w grę interesów, uwzględniając w szczególności poszanowanie podstawowych praw i wolności zawartych w karcie. Po drugie, w tym kontekście przedmiotowe środki ograniczające stanowią integralną część serii środków na bezprecedensową skalę przyjętych przez Radę w okresie od ostatniego tygodnia lutego, kiedy to w dniu 21 lutego 2022 r. miało miejsce pierwsze naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy, gdy rosyjski prezydent uznał niezależność i suwerenność obwodów donieckiego i ługańskiego oraz dał swoim siłom zbrojnym rozkaz wejścia na te obszary (zob. pkt 10–12 powyżej), do początku marca 2022 r. Jak słusznie zauważyła Rada, gwałtowne pogorszenie sytuacji i powaga popełnionych naruszeń utrudniły modulowanie środków ograniczających zmierzających do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się konfliktu. W tym kontekście Unia zareagowała zatem szybko na naruszenie wynikających z prawa międzynarodowego zobowiązań erga omnes, aby przeciwdziałać, przy użyciu wszelkich dostępnych jej środków nieobejmujących użycia siły, agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.
- 87 Ponadto przyjęcie przedmiotowych środków ograniczających niezwłocznie po rozpoczęciu agresji wojskowej, co miało na celu zapewnienie ich pełnej skuteczności, spełniało również wymóg wprowadzenia wielorakich form szybkiej reakcji na tę agresję, w szczególności z uwagi na fakt, co Rada i wysoki przedstawiciel podkreślili na rozprawie, że w tym czasie agresja ta była postrzegana jako krótkotrwała. W tym kontekście należy zauważyć, jak podniosła Rada na rozprawie, że z uwagi na ten wymóg niemożliwe byłoby zapewnienie skarżącej rzeczywiście wystarczającego terminu – umożliwiającego jej przedstawienie uwag przed przyjęciem zaskarżonych aktów – bez narażania na szwank skuteczności przedmiotowych środków ograniczających (zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2020 r., *Ocean Capital Administration i in.* /Rada, T-332/15, niepublikowany, EU:T:2020:308, pkt 191). W związku z tym, w kontekście ogólnej strategii Unii na rzecz szybkiej, jednolitej, stopniowej i skoordynowanej reakcji, imperatywy pilności i skuteczności przyjętych środków ograniczających uzasadniały oparte na art. 52 ust. 1 karty (zob. pkt 77 powyżej) ograniczenie stosowania art. 41 ust. 2 lit. a) karty, ponieważ skutecznie realizowały cele interesu ogólnego uznane przez Unię, takie jak – wskazane w motywie 8 zaskarżonych aktów – ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Unii.



- 88 Z drugiej strony, jak słusznie podkreśla Rada, w strategii zwalczania tzw. zagrożeń hybrydowych przywołanej już przez Radę w konkluzjach z dnia 10 maja 2021 r. (zob. motyw 5 zaskarżonych aktów), w następstwie wybuchu konfliktu zbrojnego i w celu zachowania integralności debaty demokratycznej w społeczeństwie europejskim, nadrzędny i naglący stał się wymóg przyjęcia środków ograniczających przeciwko mediom, takim jak skarżąca, finansowanym z budżetu państwa rosyjskiego i kontrolowanym bezpośrednio lub pośrednio przez przywódców tego państwa będącego agresorem, w zakresie, w jakim uznano, że są one odpowiedzialne za ciągłą i skoordynowaną działalność w zakresie dezinformacji i manipulacji faktami.
- 89 Należy bowiem zauważyć, podobnie jak uczynili to Rada, wysoki przedstawiciel i inni interwenienci, że intensywne wsparcie medialne pierwszych dni agresji wojskowej na Ukrainę, wynikające z różnych informacji pochodzących ze źródeł publicznych, dołączonych do akt sprawy przez Radę, miało miejsce w krytycznym momencie, gdy działania środka masowego przekazu, takiego jak skarżąca, mogły mieć znacząco negatywny wpływ na opinię publiczną, stwarzając również potencjalne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego.
- 90 W tym względzie należy również wziąć pod uwagę fakt, że media audiowizualne – które dzięki sposobowi przedstawienia informacji mogą w szczególności sugerować odbiorcom, w jaki sposób powinni te informacje ocenić – wywołują o wiele bardziej bezpośrednie i silne skutki niż prasa pisemna, ponieważ za pomocą obrazów mogą przekazywać informacje, których nie przekazuje komunikat pisemny (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie NIT S.R.L. przeciwko Republice Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 181, 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Ponadto w bardzo szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, przypomnianych w pkt 86–90 powyżej, Rada słusznie postanowiła, na wniosek wysokiego przedstawiciela i Komisji, jak najszybciej, od pierwszych dni rozpoczęcia wojny, podjąć działania celem zapobieżenia znacznemu osłabieniu, a nawet w istocie zniszczeniu skuteczności przedmiotowych środków ograniczających, zakazując między innymi nadawania treści, w szczególności skarżącej, tak aby zawiesić czasowo na terytorium Unii działanie takiego nośnika propagandy na rzecz agresji wojskowej wobec Ukrainy.
- 92 W świetle powyższego, uwzględniając wysoce wyjątkowy kontekst przyjęcia zaskarżonych aktów, a mianowicie wybuch wojny na granicach Unii, cel, jakiemu akty te służą, oraz skuteczność przewidzianych w nich środków ograniczających, należy stwierdzić, że władze Unii nie miały obowiązku wysłuchania skarżącej przed pierwotną decyzją o umieszczeniu jej nazwy w przedmiotowych wykazach, a w konsekwencji nie doszło do naruszenia jej prawa do bycia wysłuchaną.
- 93 W każdym razie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, naruszenie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, prowadzi do stwierdzenia nieważności spornego aktu tylko wówczas, gdy w braku tego naruszenia, nawet dowiedzionego, postępowanie administracyjne poprzedzające przyjęcie tego aktu mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu, czego wykazanie należy do osoby powołującej się na takie naruszenie (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 38; z dnia 25 czerwca 2020 r., Vnesheconombank/Rada, C-731/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:500, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2018 r., Sberbank of Russia/Rada, T-732/14, EU:T:2018:541, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 94 W obliczu zarzucanej nieprawidłowości mającej wpływ na prawo do bycia wysłuchanym do sądu Unii należy ustalenie, czy w świetle konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych sprawy sporne postępowanie mogło doprowadzić do innego rezultatu (zob. w tym zakresie wyroki: z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 40; z dnia 12 lutego 2020 r., Kibelisa Ngambasai/Rada, T-169/18, niepublikowany, EU:T:2020:58, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że podane przez Radę uzasadnienia nałożenia przedmiotowych środków ograniczających, przedstawione w motywach zaskarżonych aktów, polegają zasadniczo na tym, że skarżąca jest środkiem masowego przekazu finansowanym z budżetu Federacji Rosyjskiej i znajdującym się pod stałą kontrolą jej przywódców. Ponadto Rada uznała, że skarżąca wraz z innymi podmiotami, których nazwy widnieją w załącznikach do zaskarżonych aktów, prowadziła działalność propagandową, w szczególności wspierającą agresję wojskową wobec Ukrainy. Na poparcie tego uzasadnienia Rada przedłożyła w aktach sprawy, jako załączniki do swojej odpowiedzi na skargę, kilka dowodów dotyczących zarówno bieżącego monitorowania skarżącej, jak i jej działalności propagandowej.
- 96 Należy zauważyć, że na przedmiotowy materiał dowodowy składają się programy telewizyjne skarżącej oraz artykuły opublikowane na jej stronie internetowej, które były nadawane publicznie w szczególności w okresie towarzyszącym wybuchowi wojny oraz w dniach bezpośrednio po nim następujących. W świetle tych dowodów Rada słusznie uznała, że nadawane przez skarżącą treści wiążą się z działalnością wspierającą agresję wojskową wobec Ukrainy (zob. pkt 172–188 poniżej). Należy zatem stwierdzić, że nawet gdyby skarżąca mogła zostać wysłuchana, jej uwagi nie podważyłyby faktu, że te programy zostały wyemitowane, a artykuły opublikowane, i ostatecznie – że treści te zostały rozpowszechnione wśród odbiorców w Unii.
- 97 Ponadto w replice oraz na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, skarżąca podniosła, że argumenty i dowody, które mogłaby przedstawić, gdyby została wysłuchana lub gdyby znała uzasadnienie przed wydaniem zaskarżonych aktów, są takie same jak te, które zostały powołane w jej pismach procesowych i miały na celu wykazanie z jednej strony zachowania przez nią równowagi przy wyborze mówców i wypowiedzi przekazywanych w swoich mediach, a z drugiej strony – prawdziwości użytych sformułowań. Tymczasem, jak podkreśla Rada w duplice, mimo że dowody powołane przez skarżącą wykazują istnienie fragmentów, które prezentują inne punkty widzenia na temat sytuacji na Ukrainie, nie mogą one wykazać, że ogólnie w relacjach dotyczących agresji w mediach skarżącej zachowano równowagę w zakresie wyboru mówców, treści, obrazów i wypowiedzi przekazanych w tych fragmentach (zob. pkt 189, 190 poniżej).
- 98 Bez znaczenia jest także fakt, że Arcom nigdy nie nałożył na skarżącą sankcji, a w każdym razie ten nieistotny fakt nie mógł służyć ustaleniu, że programy zawarte w nagraniach załączonych do akt sprawy przez Radę nie stanowiły działań propagandowych na rzecz agresji wojskowej wobec Ukrainy.
- 99 Z powyższego wynika, że – w świetle okoliczności sprawy i wszystkich dowodów przedstawionych przez skarżącą i Radę – żaden argument przedstawiony przez skarżącą nie pozwala wykazać, że wynik postępowania byłby inny, gdyby skarżąca została wysłuchana przed przyjęciem zaskarżonych aktów lub gdyby poinformowano ją wcześniej o uzasadnieniu ich zastosowania.
- 100 W świetle wszystkich powyższych uwag należy oddalić część drugą zarzutu pierwszego, która zasadniczo dotyczy naruszenia prawa do obrony.

*W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej niewystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonych aktów w odniesieniu do skarżącej*

- 101 Na wstępie należy zauważyć, że w tej części skarżąca ogranicza się jedynie do podnoszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej, przy czym nie popiera go konkretnymi argumentami. W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania odrębnie podnoszonego zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. pkt 79 powyżej).
- 102 W kwestii podnoszonego niewystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonych aktów należy przypomnieć, że 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 z dnia 14 kwietnia 2021 r., Al-Tarazi/Rada, T-260/19, niepublikowany, EU:T:2021:187, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 103 Należy również przypomnieć, że 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 świetle okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności w świetle treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena tego, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada, C-732/18 P, EU:C:2020:727, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 I tak, z jednej strony akt niekorzystny jest w szczególności wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu i pozwalających mu na zrozumienie zakresu przyjętego względem niego środka (zob. wyrok z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada, C-732/18 P, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo). Z drugiej strony stopień szczegółowości uzasadnienia decyzji musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakim uzasadnienie ma być przedstawione (zob. wyrok z dnia 13 września 2018 r., Sberbank of Russia/Rada, T-732/14, EU:T:2018:541, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 105 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 13 września 2018 r. Sberbank of Russia/Rada, T-732/14, EU:T:2018:541, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 W niniejszej sprawie, po pierwsze, należy przypomnieć, że przedmiotowe środki ograniczające dotyczą treści rozpowszechnianych przez niektóre media audiowizualne pozostające w stosunku zależności z Federacją Rosyjską, w tym przez skarżącą, a zatem wpisują się w znany jej kontekst (zob. pkt 9–20 powyżej).

- 107 Ponadto, jak słusznie podkreśla Rada, po pierwsze, motyw 4 zaskarżonych aktów odnosi się do konkluzji Rady Europejskiej z dnia 24 lutego 2022 r. (zob. pkt 14 powyżej), w których Rada z całą mocą potępiła „niczym niespowodowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową” wobec Ukrainy ze strony Federacji Rosyjskiej, wezwała do pilnego przygotowania i przyjęcia kolejnego pakietu sankcji indywidualnych i gospodarczych oraz wezwała w szczególności Federację Rosyjską do zaprzestania kampanii dezinformacyjnej. Po drugie, motyw 5 zaskarżonych aktów odnosi się do konkluzji Rady z dnia 10 maja 2021 r., w których Rada podkreśliła, że należy nadal wzmacniać odporność Unii i państw członkowskich oraz ich zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym dezinformacji, m.in. wobec zagranicznych ingerencji i działań w zakresie wywierania wpływu.
- 108 Ponadto w motywach 6–9 zaskarżonych aktów określono względy uzasadniające wskazanie osób prawnych, podmiotów i organów ujętych w przedmiotowych wykazach. W szczególności motyw 7 odnosi się do ciągłych i skoordynowanych działań propagandowych Federacji Rosyjskiej skierowanych między innymi wobec członków społeczeństwa obywatelskiego Unii w celu uzasadnienia i wsparcia rosyjskiej agresji na Ukrainę. W motywach 8 i 9 zaskarżonych aktów stwierdzono, że mediami objętymi tymczasowym zakazem działalności nadawczej są te, za pośrednictwem których prowadzone były wspomniane działania propagandowe i które znajdują się pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią, kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej. Wreszcie, w tych ostatnich motywach określono również powody leżące u podstaw przyjęcia przedmiotowych środków ograniczających, a mianowicie z jednej strony fakt, że takie działania stanowią poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego w Unii, a z drugiej strony, że wspomniane media mają zasadnicze i instrumentalne znaczenie dla przyspieszenia i wsparcia agresji wobec Ukrainy oraz dla destabilizacji krajów sąsiadujących.
- 109 Z brzmienia tych motywów, w szczególności w znanym skarżącej kontekście, w którym przyjęto zaskarżone akty, wynika, że przedstawione uzasadnienie nie stanowi ogólnych i abstrakcyjnych wypowiedzi, lecz uzasadnienie, które jest bezpośrednio związane ze skarżącą i z jej działaniami, a które w wystarczająco szczegółowy sposób przedstawia powody, dla których przyjęto wobec niej przedmiotowe środki ograniczające.
- 110 Po drugie, należy przypomnieć, że sentencja zaskarżonych aktów, przedstawiona w pkt 23–26 powyżej, ustanawia wobec podmiotów Unii zakaz nadawania lub umożliwiania, ułatwiania lub w inny sposób przyczyniania się do nadawania jakichkolwiek treści przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załączniku IX do zaskarżonej decyzji i w załączniku XV do zaskarżonego rozporządzenia, w tym w drodze transmisji lub dystrybucji za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna, telewizja internetowa, dostawcy usług internetowych, internetowe platformy lub aplikacje służące do udostępniania plików wideo, niezależnie od tego, czy są one nowe czy preinstalowane. Należy zauważyć, że załączniki do wskazanych wyżej zaskarżonych aktów nie zawierają żadnego szczegółowego uzasadnienia dotyczącego każdego z wymienionych w nich podmiotów, których treści są tymczasowo objęte zakazem nadawania.
- 111 Należy jednak stwierdzić, że „szczególne i konkretne powody”, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych, że skarżąca powinna zostać objęta przedmiotowym środkiem ograniczającym w rozumieniu orzecznictwa wskazanego w pkt 105 powyżej, odpowiadają w tym przypadku kryteriom, które zostały określone w motywach 6–9 zaskarżonych aktów.

- 112 Skarżąca została bowiem objęta środkiem ograniczającym wyłącznie z tego powodu, że spełniała szczególne i konkretne przesłanki określone w motywach 6–9 zaskarżonych aktów, a mianowicie, że była znajdującym się pod stałą bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej środkiem masowego przekazu, który prowadził działania propagandowe mające na celu w szczególności uzasadnienie i wspieranie agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.
- 113 Zważywszy na szczególny kontekst oraz na szczególnie poważne i pilne okoliczności, w jakich zostały wydane zaskarżone akty, uzasadnienie to jest zrozumiałe i wystarczająco precyzyjne, aby z jednej strony umożliwić skarżącej ustalenie powodów, które skłoniły Radę do uznania, że zamieszczenie jej nazwy na spornych wykazach było uzasadnione w świetle kryteriów prawnych mających zastosowanie w niniejszej sprawie oraz do zakwestionowania jego zgodności z prawem przed sądem Unii, a z drugiej strony – umożliwić temu sądowi przeprowadzenie kontroli.
- 114 W tych okolicznościach skarżąca mogła zapoznać się ze szczególnymi i konkretnymi powodami uzasadniającymi przyjęcie zaskarżonych aktów, zatem w tym względzie nie może powoływać się na niewystarczający charakter uzasadnienia.
- 115 W związku z tym część zarzutu pierwszego dotycząca niewystarczającego charakteru uzasadnienia dla przyjęcia zaskarżonych aktów względem skarżącej musi zostać oddalona jako bezzasadna, a pierwszy zarzut musi zostać oddalony w całości.

***W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia wolności wypowiedzi i informacji***

- 116 Skarżąca podnosi, że zaskarżone akty naruszają wolność wypowiedzi i informacji zagwarantowaną w art. 11 karty, który odpowiada art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
- 117 Skarżąca przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) wolność wypowiedzi i informacji należy do fundamentów demokratycznego społeczeństwa, jest podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki, co sprawia, że w takim społeczeństwie nie ma potrzeby ingerencji ze strony państwa, jeżeli skutkiem tej ingerencji miałyby być zniechęcenie prasy do udziału w otwartej debacie w kwestiach leżących w interesie ogólnym. Z orzecznictwa ETCP wynika również, że w dziedzinie nadawania treści audiowizualnych państwo jest zobowiązane z jednej strony zapewnić za pośrednictwem telewizji i radia publiczny dostęp do pluralizmu opinii i komentarzy odzwierciedlających w szczególności różnorodność poglądów politycznych w kraju, a z drugiej strony zapewnić dziennikarzom i innym osobom zawodowo zajmującym się mediami audiowizualnymi ochronę przed utrudnieniami w przekazywaniu takich informacji i komentarzy. Władze publiczne powinny więc powstrzymać się od ograniczania środków przekazu informacji, jakie by one nie były. Podobnie jak EKPC, karta zasadniczo sprzeciwia się wszelkim zakazom publikowania i nadawania.
- 118 W replice w pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że przedmiotowe środki ograniczające nie są odpowiednie do realizacji podwójnego celu interesu ogólnego, na który powołuje się Rada, a mianowicie z jednej strony celu obronnego przed hybrydowym zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej, a z drugiej strony celu zachowania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. W tym względzie skarżąca twierdzi, że nie popełniła żadnego czynu, który dawałby prawo do nałożenia na nią przedmiotowych środków ograniczających, i że środki te stanowią jedynie „symbol polityczny”.

- 119 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że nałożony na nią środek rażąco narusza wolność wypowiedzi i informacji. Z jednej strony naruszona została sama istota tej wolności, ponieważ tymczasowy, ogólny i absolutny zakaz nadawania sprawia, że serwis informacyjny staje się niedostępny na całym terytorium Unii. Z drugiej strony taki zakaz nie jest proporcjonalny, ponieważ cenzura serwisu informacyjnego nie stanowi skutecznego środka do osiągnięcia celów zamierzonych przez zaskarżone akty.
- 120 Ponadto przedmiotowe środki ograniczające nie mają żadnego jasnego i obiektywnego terminu, a ich uchylenie zależy od losowej, a wręcz arbitralnej oceny Rady. Termin końcowy tymczasowego zakazu nadawania ustalonego na dzień 31 lipca 2022 r. został po prostu całkowicie sztucznie zaakcentowany na potrzeby obrony, ponieważ może on zostać przedłużony.
- 121 Ponadto skarżąca zarzuca Radzie z jednej strony, że ta nie poparła dowodami twierdzeń zawartych w zaskarżonych aktach, jakoby skarżąca prowadziła działalność propagandową, a z drugiej strony, że za podstawę przedmiotowych środków ograniczających przyjęła sposób finansowania skarżącej, który przecież nie zmienił się od 2017 r. Zdaniem skarżącej zarzucane jej działania propagandowe oraz powody, które uzasadniałyby dalsze prowadzenie przez nią części jej działań, są niczym niepoparte.
- 122 Po pierwsze, skarżąca podnosi, że nigdy nie zamierzała ukrywać sposobu, w jaki jest finansowana, a który sam w sobie zresztą nie jest nieakceptowalny i który zawsze był jawny. Ponadto ryzykowne byłoby wyciąganie jakichkolwiek wniosków na temat pracy redakcyjnej mediów na podstawie samego faktu, że są one finansowane przez państwo, jak to ma miejsce np. w przypadku France 24.
- 123 Po drugie, w odniesieniu do twierdzeń dotyczących konkretnie propagandy, skarżąca zapewnia, że jest niezależna od państwa rosyjskiego i że ma pełną kontrolę nad swoją linią redakcyjną. Przypomina ponadto, że od czasu, kiedy ma zezwolenie do nadawania swoich treści ani CSA ani Arcom nigdy nie nałożyły na nią sankcji, a umowa wiążąca ją z tym ostatnim została bez zakłóceń przedłużona w 2020 r. Nie można zatem z tego tylko powodu uznać, że w świetle ciężących na niej obowiązków treści nadawane przez skarżącą są nieakceptowalne.
- 124 Ponadto Rada nie może mylić przekazu medialnego i przedstawiania informacji przez skarżącą z przekazem medialnym i przedstawianiem informacji przez inne kanały grupy RT, które różnią się od niej, a wobec których niektóre krajowe organy regulacyjne, a w szczególności organ regulacyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, wydały decyzje.
- 125 Wreszcie, co się tyczy dowodów przedstawionych przez Radę w odniesieniu do podnoszonych działań dezinformacyjnych lub podnoszonej manipulacji informacją przez skarżącą, w replice twierdzi ona, że Rada nie wykazała, iż skarżąca jest organem państwa rosyjskiego służącym mu do wywierania wpływu i prowadzenia propagandy. Praca francuskiego badacza, na której Rada wielokrotnie się opierała, a która była zresztą przedmiotem postępowania o zniesławienie, nie uzasadnia środka zakazu takiego jak przedmiotowy środek. To samo dotyczy przedłożonego przez Radę sprawozdania sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych, które nie odnosi się do konkretnego zachowania skarżącej.
- 126 Zdaniem skarżącej okrojone dowody przedstawione przez Radę nie potwierdzają, w jaki sposób przedstawia ona rosyjskie operacje wojskowe na terytorium Ukrainy. Opierając się na pewnej liczbie dowodów przedstawionych przez Radę, skarżąca przedstawiła dokument odnoszący się do tych poszczególnych dowodów. Uważny wgląd w dowody dołączone do akt sprawy w załączniku do repliki wystarczają, aby się przekonać, że spekulacją jest argumentacja Rady, która próbuje

uzasadnić a posteriori zaskarżone akty. Skarżąca uważa, że przedstawiała różne opinie na temat konfliktu na Ukrainie, który w licznych wystąpieniach określany był jako agresja wojskowa zagrażająca pokojowi w Europie, a nie tylko jako działania obronne i prewencyjne Federacji Rosyjskiej. Podobnie, dziennikarze skarżącej zadbali o to, aby zaprzeczyć wypowiedziom niektórych mówców i zapewnić równowagę poglądów. Ponadto przekazywanie punktu widzenia Federacji Rosyjskiej nie jest samo w sobie naganne, chyba że uznać, że rozpowszechniać można tylko opinię większości.

- 127 Ponadto błędem byłoby twierdzić, uzasadniając proporcjonalność przedmiotowego zakazu, że takie środki nie uniemożliwiają skarżącej i jej pracownikom prowadzenia w Unii działalności innej niż nadawcza, takiej jak zbieranie informacji i wywiady. Potwierdza to w szczególności odmowa udzielenia akredytacji dziennikarzom skarżącej przez Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (komisja ds. legitymacji prasowej dziennikarzy zawodowych) (CCIJP, Francja). Za pomocą tego zakazu wprowadzono zatem przeszkodę w skutecznym wykonywaniu zawodu dziennikarza przez wszystkich zawodowych dziennikarzy pracujących dla skarżącej. Podobnie dostawcy usług odmawiają obecnie kontynuowania stosunków umownych ze skarżącą. Tymczasowy zakaz nadawania jest zatem równoznaczny z utrudnianiem całej działalności skarżącej, w szczególności jej zdolności do nadawania dla widzów francuskich, i nie jest proporcjonalny.
- 128 Ostatecznie, niezależnie od linii redakcyjnej danego środka masowego przekazu lub od jego odbiorców, całkowity i bezwzględny zakaz nadawania stanowi akt cenzury i nie może zostać uznany za konieczny lub proporcjonalny do skutecznej realizacji celów, na które powołuje się Rada.
- 129 Wreszcie skarżąca kwestionuje odwracalność przedmiotowego środka. Bez możliwości prowadzenia działalności można jedynie postawić ją w stan likwidacji.
- 130 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Francuską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Rzeczpospolitą Polską, Komisję i wysokiego przedstawiciela, kwestionuje argumenty skarżącej.

*W przedmiocie zasad orzecznictwa mających zastosowanie do wolności wypowiedzi*

- 131 Należy przypomnieć, że poszanowanie praw podstawowych obowiązuje we wszystkich działaniach Unii, w tym w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak wynika to z art. 21 TUE w związku z art. 23 TUE (zob. wyrok z dnia 27 września 2018 r., Ezz i in./Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Zważywszy, że wolność wypowiedzi jest zagwarantowana przez art. 11 karty, który odpowiada art. 10 EKPC, należy zbadać poszanowanie tego prawa w zaskarżonych aktach.
- 132 Zgodnie z art. 11 ust. 1 karty każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, co obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Zgodnie z art. 11 ust. 2 karty szanuje się wolność i pluralizm mediów. Jak wynika z wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) i zgodnie z art. 52 ust. 3 karty prawa zagwarantowane w jej art. 11 mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 10 EKPC (wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, pkt 44; zob. także wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., Cabello Rondón/Rada, T-248/18, EU:T:2021:450, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 133 ETPC orzekł już, że wolność wypowiedzi należy do fundamentów demokratycznego społeczeństwa i że art. 10 EKPC nie wprowadza rozróżnienia ze względu na charakter zamierzonego celu ani ze względu na rolę, jaką osoby fizyczne lub prawne odegrały w wykonywaniu tej wolności (wyrok ETPC z dnia 28 września 1999 r. w sprawie Öztürk przeciwko Turcji, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, pkt 49). Z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2 EKPC wolność ta dotyczy nie tylko „informacji” i „poglądów” przychylnie odbieranych albo postrzeganych jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz także takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój – takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których „demokratyczne społeczeństwo” nie istnieje (ETPC, 7 grudnia 1976 r., Handyside/Zjednoczone Królestwo, EC:ECHR:1976:1207JUD000549372, pkt 49; zob. też ETPC, 5 kwietnia 2022 r., NIT S.R.L./ Republika Mołdawii, EC:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 177 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 W tym zakresie ETPC wyjaśnił również, że tolerancja wobec wszystkich istot ludzkich i ich jednakowa godność stanowią fundament demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa. Wynika z tego, że co do zasady w demokratycznych społeczeństwach można uznać za konieczne karanie wszelkich form wyrażania opinii, które propagują, promują lub uzasadniają nienawiść opartą na nietolerancji bądź podburzają do niej, oraz stosowanie i szerzenie przemocy, jeżeli zostanie zapewnione, że nałożone „formalności”, „warunki”, „ograniczenia” lub „sankcje” są proporcjonalne do zamierzonego zgodnego z prawem celu (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 6 lipca 2006 r., Erbakan/Turcja, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 czerwca 2022 r., Rouillan/Francja, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, pkt 66).
- 135 Z samego brzmienia art. 10 EKPC wynika, że prawo do wolności wypowiedzi nie jest prerogatywą absolutną i dlatego może podlegać ograniczeniom. W tym względzie w orzecznictwie ETPC można wyróżnić kilka zasad, zgodnie z którymi, z jednej strony, konieczne jest zachowanie większej ostrożności przy stosowaniu przez organy środków lub sankcji, jeżeli ich skutkiem miałyby być zniechęcenie prasy do udziału w debacie o kwestiach leżących w zgodnym z prawem interesie ogólnym, a z drugiej strony, postanowienie to nie gwarantuje jednak zupełnie nieograniczonej swobody wypowiedzi, nawet jeśli chodzi o przedstawienie w prasie ważnych kwestii leżących w interesie ogólnym (zob. wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. NIT S.R.L./Republika Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 178, 179 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 136 Prawo mediów, a w szczególności prawo dziennikarzy do przekazywania informacji o kwestiach leżących w interesie ogólnym jest chronione pod warunkiem, że działają oni w dobrej wierze, na podstawie prawidłowo ustalonych faktów i dostarczają „wiarygodnych i dokładnych” informacji z poszanowaniem etyki dziennikarskiej lub innymi słowy zgodnie z zasadami odpowiedzialnego dziennikarstwa (zob. wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. NIT S.R.L./ Republika Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 180 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 137 Rozważania te odgrywają dziś szczególnie ważną rolę, ze względu na siłę mediów we współczesnym społeczeństwie, gdyż nie tylko informują, ale mogą jednocześnie sugerować, poprzez sposób prezentacji informacji, jak powinny być one oceniane przez odbiorców. W świecie, gdzie jednostka konfrontowana jest z ogromnym przepływem informacji, które krążą na nośnikach tradycyjnych lub elektronicznych z udziałem coraz to większej liczby podmiotów przekazujących dane, kontrola przestrzegania zasad etyki dziennikarskiej nabiera jeszcze większej wagi (zob. wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. NIT S.R.L./ Republika Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 138 Wreszcie, w odniesieniu do „obowiązków i odpowiedzialności”, jakie wiążą się z korzystaniem z wolności wypowiedzi, przy ocenie proporcjonalności ingerencji należy wziąć pod uwagę potencjalny wpływ danej formy wypowiedzi. W tym kontekście należy pamiętać, że media audiowizualne mają znacznie bardziej bezpośredni i silniejszy wpływ niż prasa drukowana. Za pomocą obrazów media audiowizualne mogą bowiem przekazywać informacje, których nie przekaże komunikat pisemny (zob. 90 powyżej). Wpływ ten wzmacnia funkcja telewizji i radia, uznanych źródeł rozrywki, które wkraczają w prywatność telewidza lub słuchacza (wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. Manole i in./Mołdawia, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 139 Zgodnie z tym orzecznictwem, co do zasady, w przeciwieństwie do wypowiedzi w kwestiach leżących w interesie ogólnym zasługujących na silną ochronę, wypowiedzi nawołujące do przemocy, nienawiści, ksenofobii lub innych form nietolerancji bądź usprawiedliwiających je nie są normalnie chronione [zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 8 lipca 1999 r., Sürek/Turcja (nr 1), EC:ECHR:1999:0708JUD002668295, pkt 61, 62; z dnia 15 października 2015 r., Perinçek/Szwajcaria, EC:ECHR:2015:1015JUD002751008, pkt 197, 230].
- 140 Zdaniem ETPC w celu ustalenia, czy wypowiedź jako całość można uznać za uzasadnianie przemocy, należy zwrócić uwagę na użyte sformułowania i kontekst, w jaki się wpisuje ich rozpowszechnianie (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 6 lipca 2010 r. Gözel i Özer/Turcja, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, pkt 52; z dnia 15 października 2015 r. w sprawie Perinçek/Szwajcaria, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, pkt 205, 206).
- 141 To właśnie w świetle tych wszystkich zasad i rozważań należy ocenić niniejszy zarzut.

*W przedmiocie istnienia ograniczenia wolności wypowiedzi*

- 142 Na wstępie należy zauważyć, że jak wynika z motywów 7 i 8 zaskarżonych aktów, na skarżącą jako na środek masowego przekazu znajdujący się pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej nałożono tymczasowy zakaz nadawania ze względu na prowadzenie działań propagandowych mających na celu między innymi usprawiedliwienie i wspieranie agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy.
- 143 Jak wynika z motywów 10 i 11 zaskarżonych aktów, ten tymczasowy zakaz nadawania stanowi ingerencję w wykonywanie przez skarżącą jej prawa do wolności wypowiedzi w rozumieniu art. 11 ust. 1 karty.
- 144 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 135 powyżej – prawo do wolności wypowiedzi, na które powołuje się skarżąca, chronione na mocy art. 11 karty, może podlegać ograniczeniom na warunkach określonych w art. 52 ust. 1 karty, zgodnie z którym, z jednej strony, „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w [rzeczonej k]arcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności”, a z drugiej strony, „[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”.
- 145 A zatem, aby naruszenie wolności wypowiedzi było zgodne z prawem Unii, musi ono spełniać cztery przesłanki. Po pierwsze, przedmiotowe ograniczenie powinno być „przewidziane ustawą” w tym znaczeniu, że instytucja Unii przyjmująca środki mogące ograniczać wolność wypowiedzi osoby fizycznej lub prawnej powinna posiadać w tym celu podstawę prawną. Po drugie,

przedmiotowe ograniczenie musi szanować istotę wolności wypowiedzi. Po trzecie, powinno rzeczywiście odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii. Po czwarte, przedmiotowe ograniczenie musi być proporcjonalne (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 69, 84 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2018 r., VTB Bank/Rada; T-734/14, niepublikowany, EU:T:2018:542, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 146 Przesłanki te odpowiadają w istocie przesłankom sformułowanym w orzecznictwie ETPC, zgodnie z którym, aby ingerencja w korzystanie z prawa do swobody wypowiedzi była uzasadniona w świetle art. 10 ust. 2 EKPC, musi być ona „przewidziana przez ustawę”, realizować jeden lub kilka prawnie uzasadnionych celów oraz być „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym” do ich osiągnięcia (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2012 r., Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano/Włochy CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, pkt 135).
- 147 Wynika stąd, że Rada mogła przyjąć środki ograniczające mogące ograniczyć swobodę wypowiedzi skarżącej, pod warunkiem że ograniczenia te są zgodne z przypomnianymi powyżej przesłankami, które powinny zostać spełnione, aby swoboda ta mogła zostać zgodnie z prawem ograniczona (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 148 Należy zatem sprawdzić, czy przedmiotowe środki ograniczające są przewidziane ustawą, czy szanują istotę wolności wypowiedzi, czy odpowiadają celowi interesu ogólnego i czy nie są nieproporcjonalne, przy czym należy zaznaczyć, że w swoich pismach skarżąca skupiła swoją argumentację na tym ostatnim warunku.

*W przedmiocie przesłanki wymagającej, żeby wszystkie ograniczenia wolności wypowiedzi były przewidziane ustawą*

- 149 Co się tyczy kwestii, czy przedmiotowe środki ograniczające zostały przewidziane ustawą, należy zauważyć, że owe środki zostały ustanowione w aktach mających charakter generalny oraz mają wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, mianowicie w art. 29 TUE w zakresie zaskarżonej decyzji oraz w art. 215 TFUE w zakresie zaskarżonego rozporządzenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 lipca 2021 r., Cabello Rondón/Rada, T-248/18, EU:T:2021:450, pkt 121). Te postanowienia traktatów są wystarczająco przewidywalne dla zainteresowanych w zakresie, w jakim mogą one służyć za podstawę prawną przyjęcia środków ograniczających mogących naruszać lub ograniczać wolność wypowiedzi (zob. pkt 49 – 52, 62 powyżej).
- 150 W odniesieniu do wymogu przewidywalności, ETPC wielokrotnie wyjaśnił, że za „ustawę” w rozumieniu art. 10 ust. 2 EKPC można uznać jedynie normę przedstawioną na tyle dokładnie, aby umożliwić jednostce pokierowanie swoim postępowaniem. W razie potrzeby po zasięgnięciu fachowej porady musi ona być w stanie przewidzieć, w rozsądnym stopniu, jakie konsekwencje w okolicznościach danej sprawy mogą wynikać z określonego działania. Konsekwencje te nie muszą dać się przewidzieć z absolutną pewnością. Tym samym nie narusza wymogu przewidywalności ustawa, która przyznając uprawnienia dyskrecjonalne wyjaśnia jednocześnie ich zakres i sposób wykonania na tyle wyraźnie – przy uwzględnieniu zamierzonego, zgodnego z prawem celu – że zapewnia jednostce wystarczającą ochronę przed arbitralnością (zob. wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r., NIT S.R.L./Republika Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 151 W niniejszej sprawie, w świetle powyższych rozważań, a także uwzględniając szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, jakimi dysponuje Rada w ramach przyjmowania środków ograniczających (zob. pkt 52 powyżej) – z uwagi na kluczową rolę, jaką we współczesnym społeczeństwie odgrywiają media, a przede wszystkim media audiowizualne – można było przewidzieć, że masowe wsparcie medialne dla agresji wojskowej wobec Ukrainy ze strony Federacji Rosyjskiej, udzielane w ramach programów nadawanych w telewizji i w Internecie za pomocą środka masowego przekazu w całości finansowanego z budżetu państwa rosyjskiego, zostanie objęte środkami ograniczającymi polegającymi na zakazie rozpowszechniania działań propagandowych na rzecz takiej agresji (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 76).
- 152 W tych okolicznościach należy uznać, że wymóg, aby ograniczenia swobody wypowiedzi były przewidziane ustawą, został w niniejszym przypadku spełniony.

*W przedmiocie poszanowania istoty wolności wypowiedzi*

- 153 Należy sprawdzić, czy charakter lub zakres tymczasowego zakazu nadawania treści skarżącej stanowi naruszenie istoty wolności wypowiedzi.
- 154 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że przedmiotowe środki ograniczające mają charakter tymczasowy i odwracalny. Ze art. 9 decyzji 2014/512 w zmienionym brzmieniu wynika bowiem, że obowiązuje ona do dnia 31 lipca 2022 r. i podlega ona stałemu przeglądowi (zob. 28 powyżej). Utrzymanie przedmiotowych środków ograniczających po dniu 31 lipca 2022 r. będzie wymagało przyjęcia przez Radę nowej decyzji i nowego rozporządzenia.
- 155 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, z brzmienia ostatniej części motywu 10 zaskarżonych aktów – odczytywanej i interpretowanej w świetle wymogu możliwie jak najmniejszej ingerencji w wolność wypowiedzi skarżącej – wynika, że utrzymanie przedmiotowych środków ograniczających po dniu 31 lipca 2022 r. jest uzależnione od spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek. Środki te powinny bowiem zostać utrzymane, po pierwsze, do czasu zakończenia agresji na Ukrainę, a po drugie, do czasu, gdy Federacja Rosyjska i powiązane z nią media przestaną prowadzić działania propagandowe przeciwko Unii i jej państwom członkowskim. Ponieważ są to przesłanki kumulatywne, to gdyby jedna z nich ustała, nie byłoby podstaw do utrzymywania dalej przedmiotowych środków. Skarżąca nie może zatem twierdzić, że mają one być stosowane bez ograniczeń czasowych określonych z góry przez Radę.
- 156 Ponadto należy zauważyć, że zaskarżone akty nie uniemożliwiają wszelkiej działalności ściśle związanej z wolnością informacji i wypowiedzi. Jak bowiem wskazano w motywie 11 zaskarżonych aktów, nałożony na skarżącą tymczasowy zakaz nadawania nie uniemożliwia jej prowadzenia w Unii działalności innej niż nadawcza, takiej jak zbieranie informacji i wywiady. Można zatem tak jak Rada stwierdzić, że skarżąca i jej dziennikarze pozostają uprawnieni do prowadzenia niektórych rodzajów działalności związanych z wolnością informacji i wypowiedzi oraz że co do zasady zakaz ten nie może przeszkodzić prowadzeniu przez skarżącą innych działalności potencjalnie przynoszących dochód.
- 157 Ponadto należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to Rada, że zaskarżone akty nie zabraniają skarżącej rozpowszechniania swoich treści poza Unią, w tym również w krajach francuskojęzycznych, wobec czego przedmiotowe środki ograniczające nie naruszają jej prawa do korzystania z wolności wypowiedzi poza Unią (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo). Ostatecznie

nie przeszkadzono skarżącej w produkcji programów i materiałów redakcyjnych ani w ich sprzedaży podmiotom, których nie dotyczą przedmiotowe środki, w tym TV Novosti i innym mediom grupy RT mającym siedzibę w państwach trzecich; mogły one w związku z tym nadawać te treści poza Unią.

- 158 Ponadto, jeśli chodzi o argument oparty na decyzji CCIJP o odrzuceniu każdego nowego wniosku o wydanie legitymacji prasowej złożonego przez dziennikarzy pracujących dla skarżącej, należy zauważyć, że odmowa ta wynika bezpośrednio z jednostronnej decyzji tej komisji, a jej wydanie nie wynika z zaskarżonych aktów; odmowa ta jest ponadto przedmiotem skargi, w sprawie której, przed właściwymi sądami francuskimi, toczy się obecnie postępowanie. Skarżąca nie ma zatem racji twierdząc, że niemożność wykonywania przez jej dziennikarzy zawodu na terytorium Francji jest konsekwencją przyjęcia zaskarżonych aktów.
- 159 Z tych powodów należy stwierdzić, że charakter i zakres przedmiotowego tymczasowego zakazu szanują istotę wolności wypowiedzi i nie podważają tej wolności jako takiej.

*W przedmiocie realizacji celu interesu ogólnego uznanego za taki przez Unię*

- 160 W odniesieniu do warunku dotyczącego dążenia do realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, uznanego za taki przez Unię, należy zauważyć, podobnie jak Rada, że jak wynika z motywów 1–10 zaskarżonych aktów, za pomocą przedmiotowych środków ograniczających Rada dąży do realizacji podwójnego celu.
- 161 Po pierwsze, jak stwierdzono w motywach 6–8 zaskarżonych aktów, Rada ma na celu ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa Unii, którym zagraża systematyczna międzynarodowa kampania propagandowa prowadzona przez Federację Rosyjską za pośrednictwem mediów kontrolowanych bezpośrednio lub pośrednio przez jej przywódców w celu destabilizacji państw sąsiadujących, Unii i jej państw członkowskich oraz poparcia agresji wojskowej na Ukrainę; ochrona ta odpowiada jednemu z celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przyjęcie środków ograniczających wobec mediów, których zadaniem jest takie działanie propagandowe, jest bowiem zgodne z celem art. 21 ust. 2 lit. a) TUE, jakim jest ochrona wartości Unii, jej podstawowych interesów, bezpieczeństwa i integralności.
- 162 Dodatkowo, co zostało już podniesione w pkt 56 powyżej, ponieważ kampanie propagandowe i dezinformacyjne są w stanie podważyć podstawy demokratycznych społeczeństw i stanowią integralną część arsenału współczesnych działań wojennych, przedmiotowe środki ograniczające wpisują się również w dążenie Unii do osiągnięcia celów, w szczególności pokojowych, powierzonych jej w art. 3 ust. 1 i 5 TUE.
- 163 Po drugie, jak podkreśla Rada, przedmiotowe środki ograniczające wpisują się w cele realizowane w ramach ogólnej strategii Unii na rzecz szybkiej, jednolitej, stopniowej i skoordynowanej reakcji wprowadzonej przez Unię poprzez przyjęcie szeregu środków ograniczających (zob. pkt 12, 17 oraz 19 powyżej), których ostatecznym celem jest wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zaprzestały działań i polityki destabilizującej Ukrainę oraz agresji wojskowej wobec tego państwa. W tym kontekście rozpatrywane środki ograniczające są zgodne z celem określonym w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE polegającym na ochronie wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, integralności i porządku publicznego Unii zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r. Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 81).

- 164 Podobnie jak niektórzy interwenienci należy zauważyć, że przedmiotowe środki ograniczające można rozumieć jako reakcję – z użyciem środków pokojowych, którymi Unia dysponuje, i dla osiągnięcia celów określonych w art. 3 ust. 5 TUE – podmiotu prawa międzynarodowego w obliczu agresji naruszającej art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, a w konsekwencji naruszenia obowiązków erga omnes nałożonych przez prawo międzynarodowe.
- 165 Istnienie takiego naruszenia zostało zresztą potwierdzone w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 2 marca 2022 r., zatytułowanej „Agresja wobec Ukrainy” (A/ES-11/L.1). W tej ostatniej, nawiązując do swojej rezolucji 377 A(V) z dnia 3 listopada 1950 r., zatytułowanej „Zjednoczenie dla pokoju” i uznając, że brak jednomyślności wśród stałych członków Rady Bezpieczeństwa uniemożliwił Radzie wywiązanie się z jej podstawowej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, w szczególności, potępiło w najostrzejszych słowach agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę z naruszeniem art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, zażądało, aby Federacja Rosyjska natychmiast zaprzestała stosowania siły wobec Ukrainy oraz aby natychmiast, całkowicie i bezwarunkowo wycofała wszystkie swoje siły wojskowe z terytorium Ukrainy w granicach tego państwa uznanych przez społeczność międzynarodową. Przypomniało również o wynikającym z art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych zobowiązania wszystkich państw do powstrzymania się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia lub użycia siły, czy to przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej jakiegokolwiek państwa, czy w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz o obowiązku rozstrzygania sporów międzynarodowych środkami pokojowymi. Stwierdzając, że rosyjskie operacje wojskowe na suwerennym terytorium Ukrainy mają niespotykaną w Europie od dziesięcioleci skalę, uznało, że konieczne jest podjęcie pilnych działań, aby uchronić obecne pokolenie przed plagą wojny. Wezwało Federację Rosyjską do natychmiastowego zaprzestania stosowania siły wobec Ukrainy oraz do powstrzymania się od wszelkich bezprawnych groźb lub użycia siły wobec któregokolwiek z państw członkowskich. W sentencji tej rezolucji Zgromadzenie Ogólne między innymi potwierdziło wysiłki Sekretarza Generalnego, państw członkowskich i organizacji międzynarodowych na rzecz rozładowania obecnej sytuacji i rozwiązania kryzysu humanitarnego i uchodźczego spowodowanego agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.
- 166 Jak słusznie podkreśla Rada, zakończenie stanu wojny i naruszania międzynarodowego prawa humanitarnego, które może spowodować wojna, odpowiada również celowi interesu ogólnego o podstawowym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej (zob. podobnie wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 26).
- 167 W związku z tym warunek dotyczący dążenia do realizacji celu leżącego w interesie ogólnym jest w niniejszej sprawie spełniony.

*W przedmiocie proporcjonalności przedmiotowych środków ograniczających*

- 168 W odniesieniu do zasady proporcjonalności przypomnieć należy, że wymaga ona, by ograniczenia, które mogą być nałożone przez akty prawa Unii na prawa i wolności ustanowione w karcie, nie wykraczały poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów lub potrzeby ochrony praw i wolności innych osób, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować rozwiązania najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r. Polska/Parlament i Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

169 Tak więc w celu zbadania proporcjonalności przedmiotowych środków ograniczających należy sprawdzić, po pierwsze, czy dowody przedstawione przez Radę mogą uzasadnić wniosek, który wyciągnęła ona w zakresie tego, co dotyczyło w istocie kontroli skarżącej i treści nadawanych przez nią materiałów, a po drugie, czy przedmiotowe środki ograniczające są odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia celów interesu ogólnego realizowanych przez Unię.

– *W przedmiocie istotnego i wystarczającego charakteru dowodów przedstawionych przez Radę*

170 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach kontroli zgodności z prawem motywów uzasadniających decyzję o umieszczeniu lub pozostawieniu nazwiska określonej osoby lub nazwy podmiotu w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi sąd Unii upewnia się, że decyzja ta, która ma dla tej osoby skutek indywidualny, 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 motywów, ale dotyczyła tego, czy motywy te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tej decyzji – są wykazane w sposób wystarczająco precyzyjny i konkretny (wyroki: z dnia 21 kwietnia 2015 r. Anbouba/Rada, C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 45; z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 62).

171 W pierwszej kolejności należy ustalić, czy Rada słusznie uznała skarżącą za środek masowego przekazu znajdujący się pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej.

172 Przede wszystkim z akt sprawy wynika – czego skarżąca nie zakwestionowała – że jej kapitał zakładowy, podobnie jak innych kanałów należących do grupy RT, należy do stowarzyszenia prawa rosyjskiego TV Novosti, które jest w istocie w pełni finansowane z budżetu państwa rosyjskiego (zob. pkt 2 powyżej), co potwierdziła sama skarżąca na rozprawie. Z akt sprawy wynika również, że stowarzyszenie to zostało utworzone w 2005 r. przez RIA Novosti, państwową agencję prasową, która została rozwiązana w 2013 r. decyzją stanowiącą, że jej aktywa zostaną przekazane do nowej państwowej agencji prasy międzynarodowej Rossija Siegodnia. Następnie, jak podkreśliła Rada, z oświadczeń złożonych wielokrotnie przez światową redaktor naczelną grupy RT, w tym charakterze przedstawionej na stronie internetowej skarżącej, wynika zasadniczo, że grupa RT jest organem informacyjnym państwa rosyjskiego, „międzynarodowym kanałem reprezentującym państwo”, który ma służyć w szczególności do wypracowania dużej oglądalności począwszy od państw, w których działają jej kanały oraz być wykorzystywany w czasie krytycznym, na przykład przy okazji wojny, jako „broń informacyjna” przeciwko zachodowi. W tym kontekście funkcja grupy RT została porównana, co do istoty, do funkcji rosyjskiego Ministerstwa Obrony. W związku z tym należy również zauważyć, że chociaż światowa redaktor naczelna grupy RT nie jest formalnie przełożoną skarżącej, to z kilku jej wypowiedzi, które Rada włączyła do akt sprawy, wynika, że systematycznie określa dziennikarzy skarżącej „swoimi” dziennikarzami. Ponadto, w odpowiedzi na pytanie Sądu zadane na rozprawie, skarżąca stwierdziła, że – niezależnie od ich treści – TV Novosti kupowała od niej materiały redakcyjne, a także dostarczała jej materiały audiowizualne, takie jak filmy dokumentalne i reportaże, które są produkowane dla wszystkich kanałów grupy RT. Wreszcie z akt sprawy wynika, że prezydent Federacji Rosyjskiej oświadczył, po pierwsze, że „RT nie może nie odzwierciedlać stanowiska oficjalnych władz na temat tego, co się dzieje w [ich] kraju i za granicą”, a po drugie, planując wizytę w pomieszczeniach skarżącej, że „gdyby istniała obawa, że ten środek masowego przekazu wpłynie na umysły, to w tej konkurencji są one zwycięzcami”.

- 173 W replice skarżąca powtórzyła jedynie, że nawet jeżeli różne kanały RT należą do tej samej grupy i dzielą pewne wartości, to ona jest całkowicie niezależna i ma kontrolę nad swoją linią redakcyjną. Nie przedstawiła jednak żadnych dowodów dotyczących ram regulacyjnych i instytucjonalnych regulujących działalność rosyjskich podmiotów Rossija Siegodnia i TV Novosti, które potwierdziłyby jej redakcyjną i instytucjonalną niezależność od tych podmiotów. Bezpośrednio zapytana w tej sprawie podczas przesłuchania nie potrafiła wyjaśnić, czy jej niezależność redakcyjna i autonomia instytucjonalna od grupy RT może wynikać z ustaw, a w każdym razie z aktów publicznych.
- 174 Wynika z tego, że Rada przedstawiła szereg wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych dowodów na to, że skarżąca znajdowała się pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią, kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej.
- 175 W drugiej kolejności należy ustalić, czy Rada słusznie uznała, że skarżąca angażowała się w ciągłe i skoordynowane działania propagandowe skierowane wobec członków społeczeństwa obywatelskiego państw Unii i sąsiadujących z Unią mające na celu, między innymi, uzasadnienie i wsparcie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.
- 176 Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie na poparcie zaskarżonych aktów Rada przedstawiła szereg dowodów, które wszystkie są wcześniejsze od rzeczonych aktów i publicznie dostępne.
- 177 Po pierwsze, z dowodów tych wynika, że w okresie poprzedzającym agresję wojskową wobec tej Ukrainy skarżąca prowadziła działalność wspierającą działania i politykę rządu rosyjskiego destabilizujące Ukrainę za pomocą artykułów publikowanych na jej stronie internetowej oraz wywiadów mających na celu między innymi przedstawienie rozmieszczenia rosyjskich sił zbrojnych jako działania prewencyjnego mającego na celu obronę samozwańczych republik Donieckiej i Ługańskiej. W artykule z dnia 21 lutego 2022 r., zawierającym wypowiedzi rosyjskiego ministra spraw zagranicznych oskarżającego „Zachód” o „doprowadzenie do rozwiązywalnego konfliktu między Rosją a NATO”, wskazano również, po pierwsze, że „Stany Zjednoczone nie przestają powtarzać [...] że Rosja zamierza dokonać inwazji na Ukrainę, czemu Moskwa zdecydowanie zaprzecza i oskarża Zachód o dążenie do eskalacji”, a pod drugie, że „w ostatnich dniach sytuacja na wschodzie Ukrainy poważnie się pogorszyła [w wyniku wystrzelenia z terytorium Ukrainy pocisku nieznanej konstrukcji, który całkowicie zniszczył] posterunek Służby Pogranicznej Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”. Kilka tygodni przed dniem 1 grudnia 2021 r. skarżąca opublikowała na Youtube film przedstawiający komentarze rosyjskiego szefa dyplomacji, który twierdzi, że „Rosja nie wyklucz[a], iż wspierana przez Zachód Ukraina zdecyd[uje] się zaangażować w działania wojenne”. W artykule z 24 stycznia 2022 r., relacjonującym „czystki etniczne” prowadzone przez Ukraińców w Donbasie, stwierdzono: „Nie zapominajcie, że te obwody, doniecki i ługański, to regiony Rosji, które zostały przekazane Ukrainie przez Lenina i bolszewików.” Artykuł z dnia 12 lutego 2022 r. zawiera nagranie video z mówcą, przedstawionym jako profesor odwiedzający Moskiewski Uniwersytet Państwowy, który twierdzi, że na froncie po stronie ukraińskiej wylądowało wiele grup dżihadystycznych i że należy się obawiać prowokacji. W artykule z dnia 21 lutego 2022 r. stwierdzono, że rosyjskojęzycznej ludności w Donbasie zagrażają „nieuchronne okrucieństwa” ze strony armii ukraińskiej. W rozmowie z dnia 22 lutego 2022 r. analityk polityczny twierdził, że Stany Zjednoczone prowadzą propagandę „totalnie wymyślonej wojny” oraz że wywierają „negatywny wpływ, który zagraża bezpieczeństwu Rosji na jej własnych granicach stwarzając pozory podążania na ratunek jakiegoś biednego małego narodu”.

- 178 Po drugie, z programów nadawanych od dnia 24 lutego 2022 r., czyli od dnia agresji wojskowej na Ukrainę, do dnia 27 lutego 2022 r. w kanale telewizyjnym skarżącej wynika, że po rozpoczęciu agresji wojskowej skarżąca nadal powtarzała oficjalne oświadczenia władz Federacji Rosyjskiej o rozpoczęciu ofensywy, która zgodnie z orędziem prezydenta Rosji z 24 lutego 2022 r. była „operacją specjalną”, prewencyjną, obronną i ograniczoną akcją wywołaną agresywną postawą państw zachodnich i NATO oraz ukraińskimi prowokacjami, mającą na celu obronę samozwańczych republik Donieckiej i Ługańskiej.
- 179 W tym względzie należy zwrócić szczególną uwagę na użyte w tych programach wyrażenia, na sposób, w jaki te wypowiedzi zostały sformułowane oraz kontekst, w jakim programy te zostały nadane, a mianowicie kontekst toczącej się wojny.
- 180 W godzinach porannych w dniu 24 lutego 2022 r., pierwszego dnia rosyjskiej ofensywy, trwające operacje wojskowe zostały przedstawione przez osoby występujące w tych programach telewizyjnych jako „działania obronne” Federacji Rosyjskiej. W szczególności jeden z gości, przedstawiony jako politolog, wielokrotnie zapewniał, że reakcja rosyjska była „defensywna” i „ograniczona”, a wojna w Donbasie była wynikiem „zachodniej” manipulacji, dodając przy tym: „Spójrzmy obiektywnie kto naprawdę jest za to odpowiedzialny, tylko NATO i jego ukraińskie marionetki.” Gość przekonywał również, że terytoria Donbasu powinny zostać szybko wyzwolone spod „kontroli kijowskiego reżimu wojskowego”, a trwające operacje wojskowe mają wyłącznie na celu odzyskanie dwóch separatystycznych republik Donbasu i przywrócenie spokoju na granicach Rosji. Ponadto stwierdził: „Wbrew temu, co chce nam wmówić zachodnia propaganda, Rosja nie zamierza prowadzić wojny z Ukrainą i dokonywać jej aneksji.” W trakcie tego samego programu inny gość, na drugim ekranie, powiedział: „Oczywiście, że nie jest to inwazja, jak starają się to przedstawić agencje informacyjne anglosaskie, unijne i NATO, chodzi o zabezpieczenie republik Donbasu i, zobaczymy, [...] wyzwolenie obywateli Donbasu, zobaczymy, jak obywatele Donbasu z radością witają rosyjskie wojska, bo Donbas od 2014 r. znajduje się pod ukraińskim bombardowaniem”. Zdaniem tego gościa nie jest to „wojna napastnicza, jest to wojna obronna, której celem jest zabezpieczenie własnego terytorium i granic”. Gość ten dodał: „[T]ym niebezpieczeństwem jest „uNATOWienie” Ukrainy, ponieważ kampania informacyjna pokazująca, że agresorem jest Rosja pozwala uniknąć negocjacji [...] i cały czas dostarczać na Ukrainę broń, dlatego wzrasta niebezpieczeństwo eskalacji i ataku na terytorium Donbasu przez Ukrainę [...]. Niezależne republiki zwróciły się o pomoc do Rosji”. Inny gość, przedstawiony jako analityk polityczny, który również zabrał głos podczas tego poranka, powiedział, że „mimo propozycji porozumienia wysyłanych przez Moskwę [...], mimo dyplomacji, po ośmiu latach [...] jedynym rozwiązaniem, jakie znalazła dziś Moskwa, jest wojna”. Jak wskazuje Rada, z programów tych wynika, że mówcy na antenie nawiązywali do podnoszonych długotrwałych prowokacji, których ofiarą miała być Federacja Rosyjska, co miałyby legitymizować atak zbrojny, a wybuch konfliktu należało wiązać z działaniami państw zachodnich, jak również z podnoszonymi prowokacjami ukraińskimi.
- 181 Po południu w dniu 24 lutego 2022 r., szereg zaproszonych osób nadal przedstawiało rosyjską ofensywę jako obronne i prewencyjne działanie Federacji Rosyjskiej. Zauważono również, że wybuch konfliktu ponownie przypisano działaniom państw zachodnich, a także prowokacjom ukraińskim. Dziennikarz, przedstawiony jako konsultant wywiadu strategicznego, stwierdził, że „Ukraina [jest] tworem Rosji”. Z wypowiedzi jednego z prelegentów, określonego jako politolog specjalizujący się w Stanach Zjednoczonych, wynika, że: „W Ukrainie jest wiele problemów terytorialnych, jest to państwo, które miało wiele trudności, żeby rzeczywiście się zjednoczyć, stworzyć federację, trzeba to powiedzieć, a jeszcze dzisiaj, jeśli mówimy o Naddniestrzu, jeśli mówimy o Donbasie, czy nawet o Krymie, to są to terytoria, które aspirują do tego, żeby stać się



częścią Federacji Rosyjskiej, czy nam się to podoba, czy nie, i ten proces trzeba brać pod uwagę, żeby zrozumieć wszystkie procesy, które leżą u podstaw, zwłaszcza rosyjską ingerencję wojskową”. Według wypowiedzi innego analityka: „Bardzo wyraźnie chodzi o to, żeby samozwańcze republiki Donbasu były bezpieczne i żeby zapobiec prowadzeniu w przyszłości wobec tych dwóch podmiotów przez państwo ukraińskie polityki [...], która polegała na ich ciągłym bombardowaniu przez ostatnie osiem lat, więc w gruncie rzeczy chodzi o to, żeby zneutralizować szkodliwość obecnego reżimu ukraińskiego”. Według tego analityka „sanktuaryzacja Donbasu jest bardzo ważna i [jak] powiedział prezydent Putin, jest to neutralizacja Ukrainy, którą od 2014 r. Moskwa postrzega jako wrogi podmiot”. Dodaje on, po pierwsze, że „istnieje wola uregulowania sporu, który nie mógł zostać rozstrzygnięty w drodze negocjacji, w znacznym stopniu zresztą z winy Ukrainy i jej zachodnich sponsorów [...], a wówczas Rosja postanawia przejść do działania i zewrzeć szeregi”, a po drugie, że „dla Rosji chodzi o odtworzenie pewnego rodzaju konfiguracji terytorialnej, która uwzględnia obecność licznej mniejszości rosyjskiej”. Według innego gościa, przedstawionego jako konsultant wywiadu strategicznego: „[W]iele osób postrzega to, co się dzieje, jako agresję, ale ja skłaniam się do postrzegania tego jako obrony [...] w porozumieniach z 1991 r. Stany Zjednoczone zobowiązały się do zapewnienia, że NATO nie będzie rozszerzać się na wschód, ale przy tym, co dzieje się dzisiaj, w szczególności przy ukraińskiej chęci przystąpienia do NATO, jesteśmy świadkami czegoś przeciwnego”. Zdaniem tego gościa: „[C]hoć istnieją impulsy separatystyczne, które mogłyby pomóc Rosji w zajęciu małego kawałka terytorium, to dzisiaj działa ona w ramach swojej prewencji, zabezpieczenia się, to usprawiedliwia trochę wszystko, co widzimy”.

- 182 W godzinach porannych w dniu 25 lutego 2022 r. zaproszona osoba na drugim ekranie, przedstawiona jako redaktor naczelny serbskiego czasopisma, stwierdziła, że istnieje dzisiaj paralelizm między sytuacją na Ukrainie, a sytuacją w Serbii sprzed 30 lat. Powołał się on na „wypędzenie 250 000 Serbów z Chorwacji”, na okoliczność, że ich „ówczesny prezydent, Miloszević, został uznany za nowego Hitlera” i mówił o „ludobójstwie przygotowanym przez rząd w Kijowie przy wsparciu Stanów Zjednoczonych, a nawet Brukseli”. Również tego dnia w godzinach porannych prelegentka, przedstawiona jako profesor odwiedzający Moskiewski Uniwersytet Państwowy, ponownie przedstawiła rosyjską ofensywę na Ukrainie jako działanie defensywne i prewencyjne. Jej zdaniem: „[Celem tej ofensywy jest] demilitaryzacja Ukrainy, ponieważ Ukraina została w ostatnich czasach „nadmiernie zmilitaryzowana” przez państwa NATO, mimo że nie jest jego członkiem, oraz denazyfikacja Ukrainy, ponieważ wszystkie struktury od czasu „Majdanu” z 2014 r. zostały przeniknięte przez grupy neonazistowskie [...] państwo, które jest na bezprecedensowym poziomie korupcji, dowodzone z zagranicy, pozostawienie go w tym stanie staje się skrajnie niebezpieczne dla jego ludności, dla Europy, nie tylko dla Rosji [...], tak więc bezpośrednim celem jest demilitaryzacja tego państwa i umożliwienie ludziom, jak to zostało powiedziane, określenia kursu, którym chcą podążać, a nie tego, który został im narzucony przez kolejne od 2004 r. »Majdany«”. Zdaniem tego gościa: „[I]stnieje ogólny problem rządów i ideologicznej orientacji oficjalnego rządu ukraińskiego [...] uznali za bohaterów wojennych tych, którzy byli po stronie nazistowskiej [...] kiedy dochodzi się do gloryfikacji nazistowskich bohaterów, którzy masakrowali ludność cywilną i którzy byli włączani do armii niemieckiej w tamtym czasie, to pojawia się bardzo poważny problem bezpieczeństwa międzynarodowego, ponieważ mimo wszystko Ukraina jest u progu U[nii]”. Stwierdziła również: „Ważne jest, aby rozróżnić stronę polityczną i prawną; politycznie jest to zawsze wątpliwe, ponieważ w ramach politycznych dysponujemy prawem najsilniejszego, społeczność międzynarodowa uważa za całkowicie uzasadnione pójście i zbombardowanie byłej Jugosławii [...], przeciwnie natomiast [...] fakt, że Rosja chce wyzwolić ludność, która jest pod jarzmem ekstremistycznego rządu, to [jest] niezgodne z prawem [...], jeżeli społeczność międzynarodowa decyduje się bronić nazistowskiego reżimu u swoich drzwi, to jest to jej wybór, amoralny, nieludzki [...]; z prawnego punktu widzenia pytanie brzmi: do jakiego stop-

nia obwody donieckie mają prawo do niepodległości [...] w tym celu trzeba zrozumieć, że rzeczywistość z jednej strony istnieje prawo państwa do obrony i ochrony swojej integralności terytorialnej, ale do tego państwo musi istnieć; otóż państwo istnieje prawnie wtedy, gdy jego przepisy ustawodawcze są [...] globalnie i ogólnie stosowane w skuteczny sposób na całym terytorium [...]; czy naprawdę możemy powiedzieć, że państwo ukraińskie istnieje? Jeżeli weźmiemy pod uwagę demokratyczne państwo prawa, przynajmniej takie, jakie przynajmniej w teorii uznaje i narzuca społeczność międzynarodowa, to w tym przypadku państwo ukraińskie nie istnieje. Z tego względu zupełnie normalne jest, że Donieck i Ługańsk proszą o ochronę [...], normalne jest, że Rosja interweniuje prawnie, aby umożliwić tym właśnie ludziom odtworzenie państwa”. Dodała: „[I]ntegralność terytorialna może istnieć tylko wówczas, gdy [istnieje] państwo, z chwilą gdy państwa nie ma, istnieje prawo narodów do samostanowienia, jest albo jedno, albo drugie; państwo ukraińskie zostało zniszczone za pierwszym razem, uszkodzone w 2004 r. [...] potem zostało dobite w 2014 r.; dlatego nie ma państwa, od tego momentu nie może być integralności terytorialnej”.

- 183 Po południu 25 lutego 2022 r. gość, przedstawiony jako geopolityk i wykładowca na Uniwersytecie w Genewie (Szwajcaria), powiedział: „To była operacja policyjna [...], a więc Rosjanie w pewnym sensie robili porządki, i to właśnie w tym sensie to bardzo mocno odróżnia się od inwazji jako takiej [... Trzeba myśleć o] redefinicji granic, co robiliśmy od upadku ZSRR.” Nie było żadnego komentarza ani reakcji na te wypowiedzi, także ze strony dziennikarza prowadzącego dziennik. Inny gość, przedstawiony jako ekspert ds. geostrategii, oświadczył między innymi: „[S]trategia amerykańska zmierza do osaczenia Rosji i ostatecznego doprowadzenia jej do zniknięcia. Prawie udało się to w latach Jelcyna, a potem Rosja się otrząsnęła”. Podsumowując stwierdził, że dla Rosji Ukraina jest „państwem strategicznym, który w żadnym wypadku nie powinien wejść do NATO, czyli wrogiej organizacji [a z]atem całkowicie normalne jest to co się dzieje, wypowiedzi rzecznika Kremla są całkowicie uzasadnione”.
- 184 Po południu 26 lutego 2022 r. zaproszony dziennikarz zapewniał o istnieniu we Francji klimatu „rusofobicznego” i przedstawiał Federację Rosyjską jako podmiot otwarty na negocjacje, wspominając o wyciągniętej od kilku lat dłoni Federacji Rosyjskiej w rozmowach na temat utworzenia zdemilitaryzowanej strefy buforowej na Ukrainie. Aby wyjaśnić agresję wojskową dokonaną przez Federację Rosyjską, goście na planie podkreślali stanowisko państw europejskich i sytuację w Donbasie.
- 185 Wreszcie w niedzielę 27 lutego 2022 r. kilku gości nadal przedstawiało agresję wojskową jako uzasadnioną interwencję mającą celu ochronę samozwańczych republik Donbasu i odpowiedzi na zagrożenie ze strony Zachodu, powołując się m.in. na manipulację ze strony Stanów Zjednoczonych, w tym w odniesieniu do sankcji wobec Federacji Rosyjskiej. W szczególności, w godzinach porannych, specjalny wysłannik w Donbasie (baner po prawej stronie obrazu z napisem „Donieck. Republika Doniecka”) stwierdził między innymi, że „lokalne władze obawiają się, że siły ukraińskie wezmą na cel składy ropy naftowej, jak m[iało] to miejsce w obwodzie ługańskim”. W godzinach popołudniowych obecny na planie zaproszony dziennikarz, przedstawiony jako konsultant wywiadu strategicznego, rozpytywany przez dziennikarza, stwierdził co następuje: „[N]ie ma innej alternatywy dla dialogu, tym bardziej, że jeśli jest to postrzegane jako agresja, jako akt niezgodny z prawem, to ta inwazja Rosji na Ukrainę może za to także zostać przedstawiona w formie zgodnej z prawem, biorąc pod uwagę, że Rosja może uzasadnić te działania apelem ludności zamieszkującej Donbas, która jest rosyjskojęzyczna”. Tego samego popołudnia nadano jednoznaczny reportaż o sytuacji w Donbasie, sporządzony przed agresją na Ukrainę, dowodzący w istocie, że w samozwańczych republikach Donbasu panuje nastrój wyłącznie prorosyjski. Zarówno w zeznaniach rozpytywanych ludzi, jak

i w opowieści jedynej dziennikarki, która występuje w reportażu, Ukraina została przedstawiona niemal wyłącznie jako państwo-agresor, jako jedyna odpowiedzialna za bombardowanie Donbasu. Nie wspomniano w ogóle o stanowisku władz ukraińskich ani o międzynarodowych kontrowersjach dotyczących tożsamości autorów bombardowań w Donbasie.

- 186 Tak więc na podstawie dowodów przeanalizowanych w pkt 180 – 185 powyżej Rada mogła zasadnie uznać, że skarżąca nadawała programy związane z agresją wojskową wobec Ukrainy w optyce korzystnej zarówno dla tej agresji, jak i dla narracji w jakiej przedstawiły ją osoby odpowiedzialne za politykę Federacji Rosyjskiej, w tym w odniesieniu do istnienia nieuchronnego zagrożenia agresją ze strony Ukrainy i NATO (zob. pkt 180 – 182 powyżej) i wykorzystując podobną, a wręcz identyczną, nomenklaturę jak ta, którą stosują rosyjskie organy rządowe, taką jak odniesienie do „specjalnej operacji wojskowej”, „operacji policyjnej” lub „działań defensywnych i prewencyjnych Federacji Rosyjskiej”, a nie do „wojny” (zob. pkt 178, 180 – 181 powyżej).
- 187 W szczególności z pkt 180 – 185 wynika, że w programach skarżącej dużo miejsca zapewniono zewnętrznym komentatorom, zapraszającym przez redakcję kanału ze świadomością ich poglądów, którzy dążyli do usprawiedliwiania agresji wojskowej na Ukrainę i których twierdzeniom nie towarzyszyła, z rzadkimi wyjątkami, żadna reakcja ze strony prezenterów na planie. Choć ich poglądy były niekiedy równoważone przez inne poglądy wyrażane przez różnych mówców, nie jest to wystarczające, by zrównoważyć narrację, która w dużej mierze popiera agresję wojskową na Ukrainę. W tym względzie należy przypomnieć, że według ETPC w zakresie, w jakim wydawca jest uprawniony do określania linii redakcyjnej, pośrednio dzieli on „obowiązki i odpowiedzialność”, jakie ciążyą na redaktorach i dziennikarzach przy zdobywaniu i nadawaniu informacji dla publiczności, która to rola nabiera większego znaczenia w sytuacjach konfliktów i napięć (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1999 r., Sürek/Turcja (Nr 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, pkt 63).
- 188 Rada słusznie zatem uznała, że różne dowody, o których mowa powyżej, stanowią zbiór wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych dowodów, za pomocą których można wykazać, z jednej strony, że przed przyjęciem przedmiotowych środków ograniczających skarżąca aktywnie wspierała destabilizującą i agresywną politykę prowadzoną przez Federację Rosyjską w stosunku do Ukrainy, która ostatecznie doprowadziła do szeroko zakrojonej ofensywy wojskowej, a z drugiej strony, że skarżąca między innymi rozpowszechniała informacje uzasadniające agresję wojskową na Ukrainę, które mogły stanowić poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego Unii.
- 189 Wniosku tego nie podważają dokumenty i pliki wideo, które skarżąca złożyła do akt sprawy. Bez konieczności wypowiedzania się w przedmiocie dopuszczalności tych dowodów, którą Rada zakwestionowała z powodu naruszenia art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, ponieważ w każdym przypadku skarżąca odsyłała ogólnie do załączników do repliki, należy zauważyć, że często są to okrojone sekwencje, które rzadko tylko odzwierciedlają rzeczywistość konfliktu zbrojnego, niekoniecznie umieszczone w kontekście lub czasami nadawane w przedziałach godzinowych innych niż te, w których nadano wypowiedzi, o których mowa w pkt 180–185 powyżej. Takie sekwencje nie są w stanie same w sobie wykazać, że skarżąca ogólnie przedstawia informacje na temat toczącej się wojny w sposób zrównoważony (zob. pkt 187 powyżej), przestrzegając zasad dotyczących „obowiązków i odpowiedzialności” mediów audiowizualnych określonych w orzecznictwie ETPC, o którym mowa w pkt 136 – 140 powyżej. W odniesieniu do argumentu skarżącej, że przedstawiała ona pewne informacje i używała pewnych określeń w taki

sam sposób, jak czyniły to inne media, to dowody przedstawione na poparcie tego zarzutu nie wykazały, aby media, na które się powołuje, systematycznie rozpowszechniały treści takie, jak przedstawione w pkt 180 – 185 powyżej.

- 190 Ponadto z niektórych tych filmów wynika, że przy nadawaniu obrazów dotyczących obwodów donieckiego i ługańskiego w okresie od dnia 24 do dnia 27 lutego 2022 r., na paskach informacyjnych wyświetlano „Donieck. Republika Doniecka” oraz „Ługańsk. Republika Ługańska”. Wystarczy tymczasem zauważyć, że Federacja Rosyjska na określenie tych terytoriów, wchodzących w skład Ukrainy, używa pojęcia niezależnych „republik”, których zresztą suwerenność i niepodległość uznała (zob. pkt 10 powyżej), co świadczy o tendencyjnym charakterze informacji mającej stanowić echo propagandy pochodzącej od Federacji Rosyjskiej.
- 191 W świetle tych wszystkich rozważań skarżąca nie wykazała, że Rada popełniła błąd w ocenie okoliczności faktycznych uznając, że skarżąca jest środkiem masowego przekazu znajdującym się zasadniczo pod stałą kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej i że za pomocą swoich programów nadaje ciągle i skoordynowane wypowiedzi skierowane do społeczeństwa obywatelskiego Unii, mające na celu usprawiedliwienie i wsparcie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która to agresja została przeprowadzona z naruszeniem prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych. Nie wykazała również, że Rada popełniła błąd w ocenie kwalifikując te wypowiedzi jako akcję propagandową na rzecz wspomnianej agresji, co wynika z motywu 7 zaskarżonych aktów.

– *W przedmiocie odpowiedniego charakteru ograniczeń*

- 192 Należy zbadać, czy przedmiotowe środki ograniczające są odpowiednie do osiągnięcia celów interesu ogólnego realizowanych przez Unię.
- 193 W świetle powyższych rozważań, uwzględniając szerokie uprawnienia dyskrecyjne przysługujące Radzie w tej dziedzinie (zob. pkt 52 powyżej), należy uznać, że była ona uprawniona do uznania, iż przedmiotowe środki ograniczające, skierowane do mediów kontrolowanych przez Federację Rosyjską, która prowadziła działania propagandowe na rzecz rosyjskiej inwazji wojskowej na Ukrainę, mogły chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo Unii oraz zachować integralność demokratycznej debaty w społeczeństwie europejskim, póki i bezpieczeństwo międzynarodowe.
- 194 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że tymczasowy zakaz nadawania treści skarżącej, jako część szybkiej, jednolitej, stopniowej i skoordynowanej reakcji, wprowadzony jako jeden z serii środków ograniczających, jest również odpowiednim środkiem dla osiągnięcia celu polegającego na wywarceniu maksymalnej presji na władzach rosyjskich, aby zaprzęstały swoich działań i polityki destabilizującej Ukrainę oraz agresji wojskowej wobec tego państwa (zob. pkt 163 powyżej).
- 195 Wynika z tego, że przedmiotowe środki ograniczające są odpowiednie do osiągnięcia realizowanych przez Unię celów interesu ogólnego.

– *W przedmiocie niezbędnego charakteru ograniczeń*

- 196 Należy sprawdzić, czy celów interesu ogólnego realizowanych przez Unię nie można by osiągnąć przy pomocy mniej restrykcyjnych środków.

- 197 W tym zakresie należy zauważyć, że ze względu na charakter prowadzonego przez skarżącą całodobowego kanału informacyjnego inne i mniej restrykcyjne środki ograniczające – takie jak zakaz nadawania w niektórych państwach Unii lub zakaz ograniczony do niektórych sposobów nadawania programów oraz ograniczenie niektórych rodzajów treści, czy też obowiązek zamieszczenia paska informacyjnego lub ostrzeżenia – nie pozwalały na równie skuteczne osiągnięcie celów realizowanych przez zaskarżone akty, a mianowicie powstrzymania bezpośrednich zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego w Unii oraz wywarcia presji na rosyjskich decydentów, aby zaprzestali agresji wojskowej wobec Ukrainy (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Kiselev/Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak słusznie zauważyła Rada i niektórzy z interwenientów, inne środki nie dałyby takiego samego rezultatu, ponieważ niektóre z nich, takie jak zakaz nadawania pewnych treści, w przypadku całodobowego kanału informacyjnego, byłyby praktycznie niemożliwe do wykonania, podczas gdy inne, takie jak obowiązek wyświetlania paska informacyjnego lub nawet ostrzeżenia, miałyby ograniczoną skuteczność.
- 198 W szczególności należy zauważyć, po pierwsze, że przedmiotowe środki ograniczające zostały podjęte w nadzwyczajnym i niezwykle pilnym kontekście (zob. pkt 9 – 18 powyżej), determinowanym między innymi nasileniem agresji wojskowej wobec Ukrainy, a po drugie, że stanowią one integralną część serii środków na bezprecedensową skalę, przyjętych przez Radę między ostatnim tygodniem lutego a początkiem marca 2022 r., w celu przeciwdziałania, przy użyciu dostępnych Unii instrumentów pokojowych, agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, zniechęcenia jej do kontynuowania takiej agresji i ochrony w ten sposób granic Unii. W kontekście ogólnej strategii Unii na rzecz szybkiej, jednolitej, stopniowej i skoordynowanej reakcji można przyjąć, że przyjęcie takich środków jest konieczne, jako że rzeczywiście odpowiadają one celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (zob. pkt 160 – 165 powyżej).
- 199 Ponadto, podobnie jak Rada i część interwenientów, należy zauważyć, że intensywne relacjonowanie pierwszych dni agresji wojskowej na Ukrainie było niewątpliwie momentem przełomowym, w którym działania środka masowego przekazu, jakim jest skarżąca, mogło nasilić się i wywrzeć znaczący szkodliwy wpływ na opinię publiczną w Unii, poprzez swoje manipulacje i wrogi wpływ, biorąc pod uwagę treść wyżej wymienionych programów nadawanych przez skarżącą mających na celu usprawiedliwienie i poparcie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W tym kontekście Rada słusznie uznała, że Unia powinna interweniować od pierwszych dni rozpoczęcia tej napaści, w szczególności zakazując rozpowszechniania treści skarżącej, tak aby zawiesić tymczasowo na terytorium Unii działanie takiego nośnika propagandy na rzecz agresji wojskowej wobec Ukrainy.
- 200 Wynika z tego, że Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy uznała, że mniej restrykcyjne środki nie pozwoliłyby na osiągnięcie zamierzonych celów.

– *W przedmiocie wyważenia interesów*

- 201 Jeśli chodzi o ściśle proporcjonalny charakter przedmiotowych środków ograniczających, po wyważeniu wchodzących w grę interesów widać, że niedogodności wynikające z tymczasowego zakazu rozpowszechniania treści nie są nieproporcjonalne do zamierzonych celów, które z kolei odpowiadają celom interesu ogólnego (zob. pkt 160 – 165 powyżej).
- 202 Znaczenie celów realizowanych przez zaskarżone akty – a mianowicie, z jednej strony, zaprzestanie ciągłej i skoordynowanej działalności propagandowej na rzecz agresji wojskowej wobec Ukrainy skierowanej do społeczeństwa obywatelskiego w Unii i w państwach sąsiednich,

co wpisuje się w cel ochrony wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, integralności i porządku publicznego Unii, a z drugiej strony, ochrona integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE ust. 2 lit. a), c) – jest tego rodzaju, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 149, 150 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 203 Jak twierdzi Rada, znaczenie celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa potwierdza ponadto fakt, że inne instytucje europejskie i inne wielostronne organizmy międzynarodowe od dnia 24 lutego 2022 r., czyli od dnia rozpoczęcia agresji wojskowej wobec Ukrainy, przyjęły różne deklaracje, decyzje, stanowiska oraz środki realizujące te same cele co Unia (zob. pkt 15, 16, 18, 20 powyżej).
- 204 Znaczenie to zostało zresztą potwierdzone przez takie organizmy po przyjęciu zaskarżonych aktów. Dotyczyło to w szczególności Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, co wykazano w punkcie 165 powyżej, oraz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS). Postanowieniem z dnia 16 marca 2022 r., w sprawie zatytułowanej „Zarzuty ludobójstwa w świetle Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Ukraina/Federacja Rosyjska)” MTS uznał bowiem, że Ukraina ma uzasadnione prawo do niepoddawania się operacjom wojskowym Federacji Rosyjskiej mającym na celu zapobieganie i karanie podnoszonego ludobójstwa na terytorium Ukrainy i postanowił, w ramach środków tymczasowych, między innymi, że Federacja Rosyjska ma niezwłocznie zawiesić operacje wojskowe, które rozpoczęła w dniu 24 lutego 2022 r. na terytorium Ukrainy oraz że ma zapewnić, aby żadne jednostki wojskowe lub nieregularne siły zbrojne działające ewentualnie pod jej przywództwem lub korzystające z jej wsparcia, ani żadna organizacja lub osoba, pozostająca ewentualnie pod jej kontrolą lub dowództwem, nie popełniły żadnych czynów zmierzających do dalszego prowadzenia wyżej wymienionych działań wojskowych.
- 205 W celu ochrony wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa i integralności Unii niezbędne było również czasowe zawieszenie przez Unię działalności propagandowej skarżącej, która wspierała agresję wojskową wobec Ukrainy już od pierwszych dni od jej rozpoczęcia.
- 206 Z tych powodów, mając na uwadze, że korzystanie z wolności wypowiedzi wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością, które tym bardziej mają znaczenie w odniesieniu do mediów audiowizualnych (zob. pkt 136 – 138 powyżej), takich jak skarżąca, nie można twierdzić, że przedstawianie przedmiotowych informacji przy użyciu propagandy mającej na celu uzasadnienie i wsparcie niczym niespowodowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej ze strony Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, było tego rodzaju, żeby wymagało wzmożonej ochrony przyznanej wolności prasy przez art. 11 karty (zob. podobnie i analogicznie, ETPC, 5 kwietnia 2022 r., NIT S.R.L./Republika Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 215), zwłaszcza gdy na taką ochronę powołuje się organ informacyjny, który w istocie znajduje się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą państwa-agresora, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie (zob. pkt 172 – 174 powyżej).
- 207 Ponadto należy zauważyć, że w sprawach dotyczących praw podstawowych, stanowiących integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia, sąd Unii uznał w szczególności, że międzynarodowe instrumenty dotyczące ochrony praw człowieka, z którymi państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, mogą również stanowić

wytyczne, które należy uwzględnić w kontekście prawa Unii (wyrok z dnia 14 maja 1974 r. Nold/Komisja, 4/73, EU:C:1974:51, pkt 13), w szczególności do celów wykładni i stosowania artykułu 11 karty.

- 208 W związku z powyższym, jak słusznie wskazały na rozprawie Rada, Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska, Komisja i wysoki przedstawiciel, należy wziąć pod uwagę Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty w dniu 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, którego stronami są nie tylko państwa członkowskie, ale także Federacja Rosyjska, który jest jednym z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględni dla celów stosowania zasad ogólnych prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. Parlament/Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 209 Tymczasem art. 20 ust. 1 tegoż paktu stanowi, że „[w]szelka propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana”. W tym względzie należy zauważyć, że fakt – iż zakaz „propagandy wojennej” jest zapisany w ustępie niezależnym w stosunku do zakazu „popierani[a] w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiąc[ego] podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu”, który jest zapisany w ustępie 2 tego samego artykułu – należy interpretować jako mający na celu nadanie bezwzględnej powagi „propagandzie wojennej”.
- 210 W niniejszej sprawie, z jednej strony, należy zauważyć, że działalność propagandowa prowadzona przez skarżącą miała miejsce w kontekście trwającej wojny, sprowokowanej przez akt państwa uznany przez społeczność międzynarodową za „agresję” (zob. w szczególności pkt 15, 165, 204 powyżej), z naruszeniem zakazu użycia siły przewidzianego w art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych. W tym względzie należy przypomnieć, że rezolucją 110 (II), potwierdzoną rezolucją 381 (V), Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych potępiło „wszelką propagandę, w jakimkolwiek kraju, która ma na celu lub może sprowokować lub zachęcić do jakiegokolwiek zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub jakiegokolwiek aktu agresji”. Z drugiej strony należy zauważyć, że zakres zakazu nałożonego przez art. 20 ust. 1 tegoż paktu, który odnosi się do „wszelkiej” propagandy wojennej, obejmuje nie tylko podżeganie do przyszłej wojny, ale także ciągłe, powtarzające się i skoordynowane wypowiedzi na rzecz trwającej wojny, sprzeczne z prawem międzynarodowym, w szczególności jeśli takie wypowiedzi pochodzą z mediów kontrolowanych, bezpośrednio lub pośrednio, przez państwo-agresora.
- 211 Z powyższego wynika, że w ramach swoich działań w okresie poprzedzającym agresję wojskową wobec Ukrainy ze strony Federacji Rosyjskiej, a przede wszystkim w dniach następujących po tej agresji, skarżąca prowadziła systematyczne działania mające na celu rozpowszechnianie „wyselekcjonowanych” informacji, w tym informacji w sposób oczywisty fałszywych lub wprowadzających w błąd, wykazując oczywisty brak równowagi w przedstawianiu różnych sprzecznych punktów widzenia, konkretnie w celu usprawiedliwienia i wsparcia tej agresji.
- 212 W tych okolicznościach Rada słusznie uznała za konieczne zapobieganie, zgodnie z artykułem 11 karty, formom wypowiedzi mającym na celu uzasadnienie i wspieranie aktu agresji wojskowej, dokonanej z naruszeniem prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych.
- 213 Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione powyżej okoliczności, a w szczególności nadzwyczajny kontekst niniejszej sprawy, powyższe rozważania wystarczają, aby stwierdzić, że ograniczenia wolności wypowiedzi skarżącej, które prawdopodobnie pociągną za sobą przedmiotowe środki ograniczające, są proporcjonalne, ponieważ są odpowiednie i konieczne do zamierzonych celów.

- 214 Co do argumentu, który skarżąca wysuwa na marginesie, że wolność wypowiedzi i informacji w rozumieniu art. 11 karty postrzegana przez pryzmat pasywny, tj. przez prawo społeczeństwa do otrzymywania informacji – niezależnie od wszelkich elementów dotyczących interesu skarżącej w korzystaniu z tego – wystarczy stwierdzić, że skoro ingerencja w prawo do nadawania programów obejmujących poparcie dla aktu agresji jest uzasadniona i proporcjonalna (zob. pkt 149 – 191 powyżej), to tym bardziej jest tak w kwestii ograniczenia prawa społeczeństwa do odbioru takich programów.
- 215 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy oddalić zarzut drugi.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej***

- 216 Zdaniem skarżącej zaskarżone akty naruszają wolność prowadzenia działalności gospodarczej chronioną art. 16 karty. Każde ograniczenie wolności mediów automatycznie bowiem wpływa na tę wolność. Jest to szczególnie prawdziwe w niniejszej sprawie, ponieważ ogólny i bezwzględny zakaz nadawania wprowadzony za pomocą przedmiotowych środków ograniczających zasadniczo uniemożliwia dziennikarzom i pracownikom skarżącej dalsze prowadzenie ich działalności, co stwarza realne ryzyko, że skarżąca zostanie w niedługim czasie postawiona w stan likwidacji.
- 217 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Francuską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Rzeczpospolitą Polską, Komisję i wysokiego przedstawiciela, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 218 Zgodnie z art. 16 karty „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.
- 219 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że środki ograniczające zawarte w zaskarżonych aktach pociągają za sobą ograniczenia w korzystaniu przez skarżącą z wolności prowadzenia działalności gospodarczej.
- 220 Jednakże taka wolność, podobnie jak inne prawa podstawowe, nie jest prawem bezwzględnym i korzystanie z niej może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają owym celom interesu ogólnego i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę w ten sposób gwarantowanych praw (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 221 Tym samym środki ograniczające z definicji wywołują negatywne skutki dla prawa własności i swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, wyrządzając tym samym szkodę podmiotom, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, jaka doprowadziła do zastosowania owych sankcji. Ukierunkowane środki ograniczające tym bardziej wywierają taki skutek na objęte nimi podmioty (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 149 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 222 A zatem jak zostało przypomniane w pkt 145 powyżej, żeby naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej było zgodne z prawem Unii, musi spełniać następujące warunki: być przewidziane ustawą, szanować istotę tej wolności, służyć realizacji celu leżącego w interesie



ogólnym, uznanego za taki przez Unię, i nie być nieproporcjonalne (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r. w sprawie VTB Bank/Rada, T-734/14, niepublikowany, EU:T:2018:542, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 223 Należy stwierdzić, że te warunki zostały spełnione w niniejszej sprawie.
- 224 Po pierwsze, rozpatrywane środki ograniczające są „przewidziane ustawą”, ponieważ zostały ustanowione w aktach, które mają w szczególności charakter generalny i stanowią wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, a także są wystarczająco przewidywalne (zob. pkt 149 powyżej).
- 225 Po drugie, ponieważ środki te są tymczasowe i odwracalne, należy uznać, że nie naruszają one istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. pkt 154, 155 powyżej), zwłaszcza że skarżąca nie przedstawiła żadnych dowodów mogących podważyć ten wniosek.
- 226 Po trzecie, jak już wskazano w pkt 202 powyżej, znaczenie celów realizowanych przez zaskarżone akty jest na tyle istotne, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów; cele te polegają – w szczególności, z jednej strony, na ochronie wartości Unii, jej podstawowych interesów, jej bezpieczeństwa, integralności i porządku publicznego, a z drugiej strony, na utrzymaniu pokoju i wzmocnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego – i stanowią, co wynika z kwestii, o których mowa w pkt 160 – 166 powyżej, część celów realizowanych w ramach ogólnej strategii wprowadzonej przez Unię, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii określonymi w art. 21 TUE, w drodze szybkiego przyjęcia szeregu środków ograniczających, których ostatecznym celem jest wywarcie jak największego nacisku na Federację Rosyjską, aby zakończyła swoją agresję wojskową na Ukrainę prowadzoną z naruszeniem prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych.
- 227 Po czwarte, jeśli chodzi o odpowiedni, konieczny i proporcjonalny charakter przedmiotowych środków ograniczających, należy odesłać do pkt 193 – 213 powyżej.
- 228 W niniejszej sprawie prawdą jest, że od czasu wprowadzenia przedmiotowych środków ograniczających skarżąca została tymczasowo pozbawiona możliwości prowadzenia działalności nadawczej w Unii lub skierowanej na jej terytorium. Jednakże taki zakaz, który ma charakter przejściowy, wydaje się być w pełni uzasadniony celami interesu ogólnego realizowanymi przez te środki (zob. pkt 161 – 166). W tym względzie skarżąca podnosi, że zaskarżone akty zagrażają dalszemu istnieniu miejsc pracy wszystkich jej pracowników, w szczególności miejsc pracy związanych z działalnością nadawczą, jak również jej stabilności finansowej, i doprowadzą w krótkim czasie do jej likwidacji. Nie przedstawia jednak żadnych dowodów na istnienie takiego nieuchronnego zagrożenia dla jej stabilności finansowej, zważywszy że, po pierwsze, zaskarżone akty nie uniemożliwiają jej dalszego prowadzenia niektórych rodzajów działalności (zob. pkt 156, 157 powyżej), a po drugie, jest ona częścią stowarzyszenia, które co do zasady finansowane jest w całości z budżetu państwa rosyjskiego (zob. pkt 172 powyżej).
- 229 W związku z tym Rada słusznie uznała, że tymczasowy, obowiązujący do dnia 31 lipca 2022 r., zakaz nadawania przez skarżącą w Unii i do Unii może skutecznie przyczynić się do realizacji celów zaskarżonych aktów, które to cele przypomniane zostały w pkt 226 powyżej.
- 230 Należy stwierdzić, że przedmiotowe środki ograniczające nie stanowią nieproporcjonalnego naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącą, której argumentację w tym zakresie należy oddalić jako bezzasadną.

231 W świetle powyższych rozważań zarzut trzeci należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową***

- 232 Zdaniem skarżącej zaskarżone akty naruszają zasadę niedyskryminacji uznaną w art. 21 karty, ponieważ opierają się wyłącznie na źródłach jej finansowania, a w szczególności na więzi łączącej ją z Federacją Rosyjską, a nie na jej indywidualnych zachowaniach. Jakikolwiek zakaz działalności mediów wyłącznie z powodu przynależności państwowej ich akcjonariuszy, czy to państwowych, czy prywatnych, jest sprzeczny z zasadą niedyskryminacji.
- 233 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Estońską, Republikę Francuską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Rzeczpospolitą Polską, Komisję i wysokiego przedstawiciela, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 234 Zgodnie z art. 21 ust. 1 karty zakazana jest „wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Zgodnie z jej art. 21 ust. 2 w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest również wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.
- 235 Co się tyczy zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty w celu dokonania wykładni karty należy uwzględnić dotyczące jej wyjaśnienia.
- 236 Zgodnie z tymi wyjaśnieniami art. 21 ust. 2 karty „odpowiada art. 18 akapit pierwszy [TFUE] i musi być stosowany zgodnie z tym artykułem”. Ponadto na podstawie art. 52 ust. 2 karty prawa, które ona przyznaje i które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Wynika z tego, że art. 21 ust. 2 karty należy odczytywać w ten sposób, że ma on taki sam zakres jak art. 18 akapit pierwszy TFUE (wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 237 Zgodnie z art. 18 akapit pierwszy TFUE „[w] zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”. Artykuł ten jest zawarty w drugiej części TFUE, zatytułowanej „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”. Przepis ten dotyczy sytuacji objętych zakresem stosowania prawa Unii, w których obywatel państwa członkowskiego jest dyskryminowany w porównaniu z obywatelami innego państwa członkowskiego wyłącznie ze względu na przynależność państwową (zob. wyrok z dnia 20 listopada 2017 r., Petrov i in./Parlament, T-452/15, EU:T:2017:822, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 238 W świetle dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, na którą powołuje się skarżąca – a mianowicie faktu, że jest ona, co do zasady, dyskryminowana przez przedmiotowe środki ograniczające ze względu na swój rosyjski akcjonariat i że w związku z tym została ona potraktowana z tego powodu mniej korzystnie niż inne francuskie media audiowizualne, które nie podlegają temu samemu rodzajowi kontroli ze strony podmiotu z państwa trzeciego – należy

zauważyć, że nawet przy założeniu, iż osoba prawna może skutecznie powoływać się na art. 21 ust. 2 karty, nie zmienia to faktu, że taki rodzaj odmiennego traktowania nie wchodzi w zakres stosowania tego postanowienia, jak wskazano w pkt 237 powyżej.

- 239 W każdym razie należy zauważyć, jak uczyniła to Rada, że przedmiotowe środki ograniczające zostały nałożone na skarżącą w wyniku oceny konkretnych dowodów dotyczących jej roli w działaniach propagandowych na rzecz agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Uzasadnienie, na którym oparła się Rada przyjmując zaskarżone akty opiera się bowiem na roli skarżącej jako strategicznej broni informacyjnej i propagandowej znajdującej się pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej. Z pewnością nie był drugorzędną przesłanką w ocenie jej działalności propagandowej fakt, że jej kapitał zakładowy należy do stowarzyszenia założonego w Rosji, finansowanego w całości z budżetu państwa rosyjskiego. Z zaskarżonych aktów wynika jednak, że odmiennie traktowanie skarżącej w stosunku do innych mediów audiowizualnych opiera się na dwóch kryteriach, z których jedno dotyczy kontroli sprawowanej przez rząd Federacji Rosyjskiej, a drugie – aktów propagandy na rzecz agresji wojskowej wobec Ukrainy. Dlatego też, wbrew twierdzeniom skarżącej, jej struktura kapitałowa lub źródła jej finansowania nie są jedynym powodem przyjęcia zaskarżonych aktów przez Radę.
- 240 Ponadto skarżąca nie wskazuje żadnej innej kategorii osób, które były poddane bardziej korzystnemu traktowaniu, gdy znajdowały się w sytuacji porównywalnej do jej sytuacji, a mianowicie znajdowały się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą przywódców Federacji Rosyjskiej.
- 241 Skarżąca nie wykazała zatem, w czym została poddana jakiegokolwiek dyskryminacji zakazanej przez art. 21 karty.
- 242 W świetle ogółu powyższych rozważań należy oddalić zarzut czwarty, a w konsekwencji oddalić skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 243 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszym przypadku skarżąca przegrała sprawę, pokrywa własne koszty, a także, zgodnie z żądaniem Rady, należy obciążyć ją kosztami postępowania poniesionymi przez Radę, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.
- 244 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W związku z powyższym Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska i Komisja pokrywają własne koszty.
- 245 Stosownie do art. 138 § 3 regulaminu postępowania Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w §§ 1 i 2 tego artykułu pokrywa własne koszty. W niniejszym przypadku należy orzec, że wysoki przedstawiciel pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów,

SĄD (wielka izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) RT Francja pokrywa poza własnymi kosztami także koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.
- 3) Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Francuska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska, Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa pokrywają własne koszty.

Papasavvas	Kanninen	Tomljenović
Gervasoni	Spielmann	Frimodt Nielsen
Schwarcz	Buttigieg	Öberg
Mastroianni	Brkan	Gâlea
Dimitrakopoulos	Kukovec	Kingston

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 lipca 2022 r.

Podpisy

## Spis treści

Okoliczności powstania sporu . . . . .	3
Postępowanie i żądania stron . . . . .	8
Co do prawa . . . . .	9
Kompetencje Rady do przyjęcia zaskarżonych aktów . . . . .	10
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony . . . . .	13
W przedmiocie części drugiej, dotyczącej zasadniczo naruszenia prawa skarżącej do bycia wysłuchaną . . . . .	14
W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej niewystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonych aktów w odniesieniu do skarżącej . . . . .	19
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia wolności wypowiedzi i informacji . . . . .	21
W przedmiocie zasad orzecznictwa mających zastosowanie do wolności wypowiedzi . . . . .	23
W przedmiocie istnienia ograniczenia wolności wypowiedzi . . . . .	25
W przedmiocie przesłanki wymagającej, żeby wszystkie ograniczenia wolności wypowiedzi były przewidziane ustawą . . . . .	26
W przedmiocie poszanowania istoty wolności wypowiedzi . . . . .	27
W przedmiocie realizacji celu interesu ogólnego uznanego za taki przez Unię . . . . .	28
W przedmiocie proporcjonalności przedmiotowych środków ograniczających . . . . .	29
– W przedmiocie istotnego i wystarczającego charakteru dowodów przedstawionych przez Radę . . . . .	30
– W przedmiocie odpowiedniego charakteru ograniczeń . . . . .	36
– W przedmiocie niezbędnego charakteru ograniczeń . . . . .	36
– W przedmiocie wyważenia interesów . . . . .	37
W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej . . . . .	40
W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową . . . . .	42
W przedmiocie kosztów . . . . .	43