

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 3 września 2008 r. *

W sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione odpowiednio w dniach 17 i 21 listopada 2005 r.,

Yassin Abdullah Kadi, zamieszkały w Jeddah (Arabia Saudyjska), reprezentowany przez I. Brownliego i D. Andersona, QC oraz P. Sainiego, barrister, umocowanych przez G. Martina, solicitor, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Al Barakaat International Foundation, z siedzibą w Spånga (Szwecja), reprezentowana przez L. Silbersky'ego oraz T. Olssona, advokater,

wnoszący odwołanie,

* Języki postępowania: angielski i szwedzki.

w której drugą stroną postępowania są:

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez M. Bishopa oraz E. Finnegan oraz E. Karlsson, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez J. Rodrígueza Cárcama, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz przez E. Belliard i S. Gasri, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez H.G. Sevenster oraz M. de Mol, działające w charakterze pełnomocników,

interwenientów w postępowaniu odwoławczym,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez C. Browna, J. Enegrena oraz P.J. Kuijpera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz przez E. Belliard i S. Gasri, działających w charakterze pełnomocników,

interwientkę w postępowaniu odwoławczym,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez R. Caudwell, E. Jenkinson oraz S. Behzadi-Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez C. Greenwooda, QC oraz A. Dashwooda, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwienta w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), A. Rosas i K. Lenaerts, prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Küris, P. Lindh, J.C. Bonichot, T. von Danwitz i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 października 2007 r.,

po zapoznaniu się z opiniami rzecznika generalnego na posiedzeniach w dniach 16 stycznia 2008 r. (sprawa C-402/05 P) i 23 stycznia 2008 r. (sprawa C-415/05 P),

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W swoich odwołaniach Y.A. Kadi (sprawa C-402/05 P) i Al Barakaat International Foundation (zwana dalej „Al Barakaat”) (sprawa C-415/05 P) wnoszą o uchylenie wyroków Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 21 września 2005 r., odpowiednio w sprawach T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-3649 oraz T-306/01 Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-3533 (zwanym dalej, odpowiednio, „zaskarżonym wyrokiem w sprawie Kadi” oraz „zaskarżonym wyrokiem w sprawie Yusuf i Al Barakaat”, łącznie zwanych „zaskarżonymi wyrokami”).
- ² Tymi wyrokami Sąd oddalił skargi Y.A. Kadiego oraz Al Barakaat o stwierdzenie nieważności — w zakresie, w jakim akt ten ich dotyczy — rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym

z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U. L 139, s. 9, zwanego dalej „spornym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

3 Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 3 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco (Stany Zjednoczone) w dniu 26 czerwca 1945 r. cele Organizacji Narodów Zjednoczonych obejmują „[u]trzyma[nie] międzynarodow[ego] pok[oju] i bezpieczeństw[a]” oraz „[r]ozwiązywa[nie] w drodze współpracy międzynarodowej problem[ów] międzynarodow[y]ch o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popiera[nie] praw [...] człowieka i zachęca[nie] do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”.

4 Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych:

„1. W celu zapewnienia szybkiego i skutecznego działania Organizacji [Narodów Zjednoczonych (ONZ)] członkowie nakładają na Radę Bezpieczeństwa [Narodów Zjednoczonych (zwaną dalej »Radą Bezpieczeństwa«)] główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz uznają, że przy wykonywaniu swych obowiązków wynikających z tej odpowiedzialności Rada Bezpieczeństwa działa we wspólnym ich imieniu.

2. Przy wykonywaniu tych obowiązków Rada Bezpieczeństwa kieruje się celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Szczególne uprawnienia udzielone

Radzie dla wykonywania tych obowiązków wymienione są w rozdziałach VI, VII, VIII i XII”.

5 Artykuł 25 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi, że „[c]złonkowie [ONZ] zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą kartą”.

6 Artykuły 39, 41 i 48 Karty Narodów Zjednoczonych wchodzą w skład jej rozdziału VII, zatytułowanego „Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”.

7 Zgodnie z art. 39 Karty Narodów Zjednoczonych:

„Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42 w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

8 Artykuł 41 Karty Narodów Zjednoczonych jest sformułowany następująco:

„Rada Bezpieczeństwa może zadecydować, jakie środki, niepociągające za sobą użycia siły zbrojnej, należy zastosować dla wykonania jej decyzji, oraz może zażądać od członków Organizacji Narodów Zjednoczonych zastosowania takich środków. Środki te mogą obejmować całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych”.

- 9 Na podstawie art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych decyzje Rady Bezpieczeństwa zmierzające do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa „[ich członkowie] wykonują [...] bezpośrednio oraz przez swą działalność w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są członkami”.
- 10 Zgodnie z art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych „[w] razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej karty”.

Okoliczności poprzedzające powstanie sporu

- 11 Okoliczności poprzedzające powstanie sporu zostały przedstawione w pkt 10–36 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 10–41 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat.
- 12 Dla celów niniejszego wyroku można je streścić następująco:
- 13 W dniu 15 października 1999 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1267 (1999), w której w szczególności potępiła fakt dalszego przyjmowania i szkolenia terrorystów oraz przygotowywania aktów terrorystycznych na terytorium afgańskim, potwierdziła swoje przekonanie, że zwalczanie międzynarodowego terroryzmu ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wyraziła żal z powodu tego, że talibowie w dalszym ciągu udzielają schronienia Osamie bin Ladenowi oraz umożliwiają jemu oraz osobom z nim powiązanym kierowanie siecią obozów szkoleniowych dla terrorystów na zajmowanym przez nich obszarze, jak również wykorzystują Afganistan jako bazę do przeprowadzania międzynarodowych operacji terrorystycznych.

- 14 W ust. 2 tej rezolucji Rada Bezpieczeństwa zażądała, aby talibowie niezwłocznie wydali Osamę bin Ladena bądź bezpośrednio lub pośrednio właściwym władzom państwa, w którym został oskarżony, bądź właściwym władzom państwa, w którym zostanie aresztowany i postawiony przed organami wymiaru sprawiedliwości. W celu zapewnienia wykonania tego obowiązku rezolucja 1267 (1999) stanowi w ust. 4 lit. b), że wszystkie państwa zobowiązane są w szczególności do „zamrożenia funduszy i innych środków finansowych, pochodzących w szczególności z majątku należącego do talibów albo bezpośrednio bądź pośrednio przez nich kontrolowanego, lub też należącego do bądź kontrolowanego przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo należące do talibów lub przez nich kontrolowane, zidentyfikowanych przez komitet utworzony na podstawie ust. 6 niniejszej rezolucji oraz do czuwania, aby te fundusze lub inne środki finansowe ani jakiekolwiek inne zidentyfikowane w ten sposób fundusze lub inne środki finansowe nie zostały udostępnione talibom lub przedsiębiorstwu do nich należącemu albo kontrolowanemu przez nich bezpośrednio bądź pośrednio, lub też wykorzystane na ich rzecz, przez obywateli tych państw lub wszelkie inne osoby przebywające na ich terytorium, chyba że wspomniany komitet w konkretnym przypadku wyrazi zgodę na działanie przeciwne, kierując się względami humanitarnymi”.
- 15 Rada Bezpieczeństwa w ust. 6 rezolucji 1267 (1999) postanowiła o powołaniu, zgodnie z art. 28 tymczasowego regulaminu wewnętrznego, komitetu złożonego ze wszystkich jej członków (zwanego dalej „Komitetem ds. Sankcji”), do którego obowiązków należy w szczególności czuwanie nad wykonaniem przez państwa środków nałożonych na podstawie ust. 4, zidentyfikowanie funduszy lub innych środków finansowych, o których mowa w ust. 4, oraz rozpatrywanie wniosków o zastosowanie odstępstw od środków nałożonych na podstawie ust. 4 wspomnianej rezolucji.
- 16 Uznając, że wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) wymaga działania Wspólnoty Europejskiej, w dniu 15 listopada 1999 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła wspólne stanowisko 1999/727/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko talibom (Dz.U. L 294, s. 1).
- 17 Artykuł 2 wspólnego stanowiska nakazuje zamrożenie funduszy i innych środków finansowych zdeponowanych przez talibów za granicą na zasadach określonych w tej rezolucji.

- 18 W dniu 14 lutego 2000 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i 301 WE rozporządzenie (WE) nr 337/2000 dotyczące zakazu lotów oraz zamrożenia funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U. L 43, s. 1).
- 19 W dniu 19 grudnia 2000 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1333 (2000), w której między innymi zażądała, aby talibowie zastosowali się do rezolucji 1267 (1999), w szczególności poprzez zaprzestanie prowadzenia szkolenia międzynarodowych terrorystów i ich organizacji oraz udzielania im schronienia, jak również przez wydanie Osamy bin Ladena właściwym władzom w celu postawienia go przed organami wymiaru sprawiedliwości. Rada Bezpieczeństwa postanowiła w szczególności o wzmocnieniu zakazu lotów oraz rozszerzeniu zamrożenia funduszy, wprowadzonych na podstawie rezolucji 1267 (1999).
- 20 Rezolucja 1333 (2000) stanowi zatem w ust. 8 lit. c), że wszystkie państwa zobowiązane są w szczególności do „niezwłocznego zamrożenia funduszy i innych aktywów finansowych [Osamy bin] Ladena oraz powiązanych z nim osób fizycznych i podmiotów, zidentyfikowanych przez [Komitet ds. Sankcji], w tym organizacji Al-Kaida, jak również funduszy pochodzących z majątku należącego do Osamy bin Ladena oraz osób fizycznych i podmiotów, które są z nim powiązane, lub też majątku bezpośrednio bądź pośrednio kontrolowanego przez te osoby i podmioty; oraz do czuwania, aby ani wymienione fundusze i inne środki finansowe, ani jakiegokolwiek inne fundusze lub inne środki finansowe nie zostały udostępnione [Osamie bin] Ladenowi, osobom z nim powiązanym lub jakimkolwiek podmiotowi do nich należącemu albo kontrolowanemu przez nich bezpośrednio lub pośrednio lub też wykorzystane na ich rzecz, w tym organizacji Al-Kaida, przez obywateli tych państw lub wszelkie inne osoby przebywające na ich terytorium”.
- 21 W tym samym przepisie Rada Bezpieczeństwa zobowiązała Komitet ds. Sankcji do prowadzenia, na podstawie informacji przekazywanych przez państwa i organizacje regionalne, aktualizowanego wykazu osób fizycznych i podmiotów zidentyfikowanych przez Komitet ds. Sankcji jako powiązane z Osamą bin Ladenem, w tym organizację Al-Kaida.

22 W ust. 23 rezolucji 1333 (2000) Rada Bezpieczeństwa postanowiła, że środki nałożone w szczególności na podstawie ust. 8 będą stosowane przez okres dwunastu miesięcy, a po zakończeniu tego okresu Rada Bezpieczeństwa określi, czy należy przedłużyć ich stosowanie na tych samych warunkach.

23 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty Europejskiej, w dniu 26 lutego 2001 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/154/WPZiB dotyczące dodatkowych środków ograniczających przeciwko talibom oraz zmieniające wspólne stanowisko 96/746/WPZiB (Dz.U. L 57, s. 1).

24 Artykuł 4 wspólnego stanowiska 2001/154 stanowi:

„Fundusze i inne aktywa finansowe Osamy bin Ladena oraz osób i podmiotów z nim powiązanych, zidentyfikowanych przez [Komitet ds. Sankcji] zostaną zamrożone, a żadne fundusze lub inne środki finansowe nie zostaną udostępnione Osamie bin Ladenowi ani osobom bądź podmiotom z nim powiązanym, zidentyfikowanym przez [Komitet ds. Sankcji] zgodnie z postanowieniami [rezolucji 1333 (2000)]”
[tłumaczenie nieoficjalne].

25 W dniu 6 marca 2001 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i 301 WE rozporządzenie (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylające rozporządzenie nr 337/2000 (Dz.U. L 67, s. 1).

26 Zgodnie z motywem trzecim tego rozporządzenia środki przewidziane w rezolucji 1333 (2000) „podlegają zakresowi traktatu i — w szczególności w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji — niezbędne dla prawodawstwa Wspólnoty jest więc wykonanie odpowiednich decyzji Rady Bezpieczeństwa w zakresie, w jakim dotyczą to

terytorium Wspólnoty” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak kolejne cytaty z tego rozporządzenia w dalszej części wyroku].

27 Artykuł 1 rozporządzenia nr 467/2001 definiuje pojęcia „fundusze” i „zamrożenie funduszy”.

28 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 467/2001:

„1. Wszystkie fundusze i inne środki finansowe należące do jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organizacji, zidentyfikowanych przez Komitet ds. Sankcji i wymienionych w załączniku I zostają zamrożone.

2. Fundusze lub inne środki finansowe nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobom, podmiotom lub organizacjom oznaczonym przez Komitet ds. Sankcji [...] i wymienionym w załączniku I lub też wykorzystane na ich rzecz.

3. Ustępu 1 i 2 nie stosuje się w odniesieniu do funduszy i środków finansowych podlegających odstępstwu udzielonemu przez Komitet ds. Sankcji [...]. Odstępstwo uzyskać można za pośrednictwem właściwych organów w państwach członkowskich, wymienionych w załączniku II”.

29 Załącznik I do rozporządzenia nr 467/2001 zawiera wykaz osób, podmiotów i organizacji, których dotyczy zamrożenie funduszy wprowadzone na podstawie art. 2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 467/2001 Komisja jest uprawniona do zmiany oraz uzupełniania tego załącznika na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa lub Komitetu ds. Sankcji.

30 W dniu 8 marca 2001 r. Komitet ds. Sankcji opublikował pierwszy ujednolicony wykaz osób i podmiotów objętych zamrożeniem funduszy na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000) (zob. komunikat tego komitetu nr AFG/131 SC/7028 z dnia 8 marca 2001 r., zwany dalej „wykazem zbiorczym”). Wykaz ten był od tego czasu wielokrotnie zmieniany i uzupełniany. W związku z tym Komisja wydała kilka rozporządzeń na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 467/2001, za pomocą których zmieniała bądź uzupełniała załącznik I do wspomnianego rozporządzenia.

31 W dniach 19 października i 9 listopada 2001 r. Komitet ds. Sankcji opublikował dwa nowe dodatki do wykazu, zawierające m.in. następującą nazwę podmiotu i następujące nazwisko osoby:

— „Al-Qadi, Yasin (A.K.A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A.K.A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Arabia Saudyjska” i

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sweden”.

32 Nazwisko Y.A. Kadiego wraz z nazwiskami innych osób zostało dodane do wykazu z załącznika I do rozporządzenia nr 467/2001 na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 2062/2001 z dnia 19 października 2001 r. zmieniającego po raz trzeci rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 277, s. 25).

33 Nazwa Al Barakaat wraz z innymi zostały dodane do tego załącznika I na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2001 z dnia 12 listopada 2001 r. zmieniającego po raz czwarty rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 295, s. 16).

- 34 W dniu 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1390 (2002), ustalającą środki, jakie należy zastosować wobec Osamy bin Ladena, członków organizacji Al-Kaida, talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych. Ustępy 1 i 2 wspomnianej rezolucji przewidują zasadniczo między innymi utrzymanie środków nałożonych na podstawie ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999) oraz ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000), w szczególności zamrożenia funduszy. Zgodnie z ust. 3 rezolucji 1390 (2002) środki te powinny być ponownie rozpatrzone przez Radę Bezpieczeństwa dwanaście miesięcy po ich przyjęciu i po zakończeniu tego okresu Rada Bezpieczeństwa powinna zdecydować albo o ich utrzymaniu, albo ich usprawnieniu.
- 35 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, w dniu 27 maja 2002 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB (Dz.U. L 139, s. 4). W art. 3 wspólnego stanowiska 2002/402 zarządza się między innymi zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób fizycznych, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, o których mowa w wykazie sporządzonym przez Komitet ds. Sankcji zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000).
- 36 W dniu 27 maja 2002 r. Rada, na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, wydała sporne rozporządzenie.
- 37 Zgodnie z motywem 4 tego rozporządzenia środki przewidziane — między innymi — w rezolucji 1390 (2002) „podlegają zakresowi traktatu i dlatego, szczególnie w celu unikania zakłócania konkurencji, niezbędne dla prawodawstwa Wspólnoty jest wykonanie odpowiednich decyzji Rady Bezpieczeństwa w zakresie, w jakim dotyczy to terytorium Wspólnoty”.
- 38 Definicje pojęć „fundusze” oraz „zamrożenie funduszy” zawarte w art. 1 spornego rozporządzenia pokrywają się w istocie z definicjami przedstawionymi w art. 1 rozporządzenia nr 467/2001.

Zgodnie z art. 2 spornego rozporządzenia:

„1. Wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze należące do, będące własnością lub będące w posiadaniu osoby fizycznej lub prawnej, grupy lub podmiotu oznaczonego przez Komitet ds. Sankcji i wymienionego w załączniku I zostają zamrożone.

2. Żadne fundusze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez Komitet ds. Sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz.

3. Żadne zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez Komitet ds. Sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz, aby uniemożliwić tej osobie, grupie lub podmiotowi uzyskiwanie funduszy, towarów czy usług”.

Załącznik I do rozporządzenia nr 881/2002 zawiera wykaz osób, podmiotów i grup, których dotyczy zamrożenie funduszy nałożone w art. 2 tego rozporządzenia. Wykaz ten zawiera m.in. następującą nazwę podmiotu i następujące nazwisko osoby:

— „Barakaat International Foundation, 4036, Spånga, Sztokholm, Szwecja; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Szwecja” i

— „Al-Qadi, Yasin (alias Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; alias Kahdi, Yasin), Jeddah, Arabia Saudyjska”.

- 41 W dniu 20 grudnia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1452 (2002) mającą na celu ułatwienie przestrzegania obowiązków w zakresie walki z terroryzmem. Ustęp 1 tej rezolucji przewiduje pewną liczbę odstępstw oraz wyjątków od nałożonego na podstawie rezolucji 1267 (1999) i 1390 (2002) środka ograniczającego w postaci zamrożenia funduszy oraz zasobów gospodarczych, które mogą zostać przyznane przez państwa ze względów humanitarnych, z zastrzeżeniem zgody Komitetu ds. Sankcji.
- 42 W dniu 17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1455 (2003) mającą na celu usprawnienie wykonania środków nałożonych na podstawie ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999), ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000) oraz ust. 1 i 2 rezolucji 1390 (2002). Zgodnie z ust. 2 rezolucji 1455 (2003) środki te miały być ponownie usprawnione po dwunastu miesiącach lub w razie konieczności przed ich upływem.
- 43 Uznając, że wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) wymaga działania Wspólnoty, w dniu 27 lutego 2003 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2003/140/WPZiB dotyczące wyjątków od środków ograniczających nałożonych przez wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB (Dz.U. L 53, s. 62). Artykuł 1 wspólnego stanowiska 2003/140 stanowi, że wprowadzając w życie środki określone w art. 3 wspólnego stanowiska 2002/402/WPZiB, Wspólnota Europejska uwzględni wyjątki dozwolone tą rezolucją.
- 44 W dniu 27 marca 2003 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 561/2003 zmieniające, w zakresie wyjątków odnoszących się do zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, rozporządzenie nr 881/2002 (Dz.U. L 82, s. 1). W motywie 4 tego rozporządzenia Rada wskazuje, że w następstwie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) niezbędne jest dostosowanie środków wprowadzonych przez Wspólnotę.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 561/2003 sporne rozporządzenie zostało uzupełnione następującym przepisem:

„Artykuł 2a

1. Artykułu 2 nie stosuje się w odniesieniu do funduszy i zasobów gospodarczych, w przypadku gdy:

- a) każdy z właściwych organów państw członkowskich, wymienionych w załączniku II, ustalił, na wniosek złożony przez zainteresowaną osobę fizyczną lub prawną, że fundusze te lub zasoby gospodarcze są:
 - i) konieczne do pokrycia podstawowych wydatków, wraz z płatnościami za środki spożywcze, wynajem lub kredyt hipoteczny, lekarstwa i leczenie, podatki, składki ubezpieczeniowe i opłaty na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej;
 - ii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów honorariów oraz zwrotów poniesionych wydatków związanych z zapewnieniem usług prawniczych;
 - iii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów lub opłat za obsługę w odniesieniu do przetrzymywania zamrożonych funduszy lub utrzymywania zasobów gospodarczych; lub
 - iv) niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych; oraz

- b) takie ustalenie zostało notyfikowane Komitetowi ds. Sankcji; oraz
- c) i) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a) pkt i), ii) lub iii) Komitet ds. Sankcji nie zgłasza sprzeciwu do ustalenia w ciągu 48 godzin od powiadomienia; lub
- ii) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a) pkt iv) Komitet ds. Sankcji zatwierdził ustalenie.

2. Każda osoba pragnąca korzystać z przepisów określonych w ust. 1 kieruje swój wniosek do właściwego kompetentnego organu państwa członkowskiego, wymienionego w załączniku II.

Właściwy organ wymieniony w załączniku II niezwłocznie powiadomi na piśmie zarówno osobę składającą wniosek, jak również każdą inną bezpośrednio zainteresowaną osobę, organ lub podmiot, czy wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

Właściwy organ powiadamia również inne państwa członkowskie, czy wniosek o dokonanie takiego wyjątku został rozpatrzony pozytywnie.

3. Fundusze zwolnione i przekazywane we Wspólnocie w celu pokrycia wydatków lub uznane na mocy niniejszego artykułu nie podlegają dalszym środkom ograniczającym na podstawie art. 2.

[...]”.

Skargi do Sądu i zaskarżone wyroki

⁴⁶ Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu Y.A. Kadi i Al Barakaat złożyli skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2062/2001, a nadto Y.A. Kadi również rozporządzenia nr 467/2001, natomiast Al Barakaat — rozporządzenia nr 2199/2001 w zakresie, w jakim ich dotyczą. W toku postępowania przed Sądem zmienili oni żądania i zarzuty w ten sposób, że od tej pory skargi skierowane były przeciwko spornemu rozporządzeniu w zakresie, w jakim ich ono dotyczy.

⁴⁷ Postanowieniami prezesa pierwszej izby Sądu Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do spraw w charakterze interwenta popierającego żądania strony pozwanej.

⁴⁸ W zaskarżonych wyrokach Sąd tytułem wstępu stwierdził, że należało uznać, że obie skargi były odtąd skierowane wyłącznie przeciwko Radzie, popieranej przez Komisję oraz Zjednoczone Królestwo, a ich przedmiotem było wyłącznie stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim odpowiednio dotyczy ono skarżących (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 58 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 77).

⁴⁹ Na poparcie swych żądań Y.A. Kadi podniósł w skardze przed Sądem trzy zarzuty nieważności oparte na naruszeniu jego praw podstawowych. Pierwszy zarzut dotyczył naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, drugi — naruszenia prawa do

poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności, trzeci — naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej.

- 50 Al Barakaat ze swej strony uzasadniała swoje żądania trzema zarzutami nieważności, z których pierwszy dotyczył braku kompetencji Rady do przyjęcia spornego rozporządzenia, drugi — naruszenia art. 249 WE, a trzeci — naruszenia przysługujących skarżącej praw podstawowych.

W przedmiocie kompetencji Rady do wydania spornego rozporządzenia

- 51 W zaskarżonych wyrokach Sąd przede wszystkim zbadał zagadnienie kompetencji Rady do wydania spornego rozporządzenia na podstawie prawnej z art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, uznając w pkt 61 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, że chodzi o przesłankę bezwzględną, którą zatem sąd wspólnotowy może badać z urzędu.
- 52 W zaskarżonym wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd na wstępie oddalił zarzut skarżących dotyczący podnoszonego przez nich braku podstawy prawnej rozporządzenia nr 467/2001.
- 53 W pkt 107 tego wyroku Sąd uznał takie posunięcie za celowe, nawet jeżeli ten zarzut stał się bezprzedmiotowy wobec uchylenia tego rozporządzenia przez sporne rozporządzenie. Sąd uznał, że powody tego oddalenia składają się na założenia jego rozumowania przyjętego przy ocenie podstawy prawnej spornego rozporządzenia, którego jako jedynego dotyczyła odtąd skarga o stwierdzenie nieważności.

54 W tej kwestii Sąd najpierw, w pkt 112–116 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, oddalił argument, zgodnie z którym sporne środki były wymierzone przeciwko osobom fizycznym, będącym ponadto obywatelami państwa członkowskiego, podczas gdy ich zdaniem art. 60 WE i 301 WE upoważniają Radę wyłącznie do podjęcia środków w odniesieniu do państw trzecich.

55 W pkt 115 tego wyroku Sąd orzekł, że tak jak sankcje gospodarcze lub finansowe mogą zgodnie z prawem być wymierzone w sposób szczególny przeciwko przywódcom państw trzecich, a nie państwu jako takiemu, powinny one również móc dotyczyć osób fizycznych i podmiotów powiązanych z tymi przywódcami lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanych, niezależnie od tego, gdzie się znajdują.

56 W myśl pkt 116 tego wyroku taka wykładnia, niesprzeczna z treścią art. 60 WE i art. 301 WE, jest uzasadniona zarówno względami skuteczności, jak i względami humanitarnymi.

57 W pkt 117–121 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd oddalił następnie argument, zgodnie z którym sporne środki nie zmierzały do zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z państwem trzecim, lecz do walki z międzynarodowym terroryzmem, a dokładniej z Osamą bin Ladenem.

58 Wreszcie w pkt 122 i 123 tego samego wyroku Sąd oddalił argument, zgodnie z którym wspomniane środki były w każdym razie nieproporcjonalne do celu określonego w art. 60 WE i 301 WE.

59 Co się tyczy następnie zarzutów skierowanych przeciwko podstawie prawnej spornego rozporządzenia, Sąd orzekł po pierwsze, że art. 60 WE oraz art. 301 WE nie stanowią samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla zaskarżonego

rozporządzenia (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 92–97 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 128–133).

60 W szczególności Sąd stwierdził, że celem tego rozporządzenia jest wdrożenie „sankcji celowych” („smart sanctions”) nowego typu, których cechą charakterystyczną jest brak jakiegokolwiek związku między nimi a terytorium lub reżimem rządzącym danym państwem trzecim, skoro po upadku reżimu talibów sporne środki, przewidziane w rezolucji 1390 (2002), zostały skierowane bezpośrednio przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida, jak również osobom i podmiotom z nim powiązanym.

61 Zdaniem Sądu w świetle brzmienia art. 60 WE i 301 WE, a w szczególności zawartych w nich wyrażeń „w stosunku do danych państw trzecich” oraz „z jednym lub większą liczbą państw trzecich”, skorzystanie z tych postanowień w celu nałożenia sankcji nowego typu nie jest możliwe. Pozwalają one bowiem jedynie na przyjęcie środków skierowanych przeciwko państwu trzeciemu, mogących obejmować przywódców takiego państwa, jak również osoby fizyczne i podmioty powiązane z tymi przywódcami lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane. Jednak w sytuacji, gdy reżim, którego dotyczą takie środki, już nie istnieje, nie będzie także wystarczającego związku między tymi osobami lub podmiotami a danym państwem trzecim.

62 Po drugie, Sąd orzekł, że Rada słusznie uznała, iż art. 308 WE nie stanowi samodzielnie odpowiedniej podstawy prawnej do przyjęcia spornego rozporządzenia (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 98–121 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 134–157).

63 W tej kwestii Sąd uznał, że walka z międzynarodowym terroryzmem, w szczególności poprzez nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych w postaci zamrożenia funduszy na osoby fizyczne i podmioty podejrzewane o udział w jego finansowaniu, nie może zostać połączona z żadnym z zadań wyraźnie wyznaczonych Wspólnocie

w art. 2 WE oraz 3 WE (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 116 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 152).

⁶⁴ Zdaniem Sądu środków przewidzianych w spornym rozporządzeniu nie można usprawiedliwić celem w postaci wprowadzenia wspólnej polityki handlowej [art. 3 ust. 1 lit. b) WE], ponieważ w kontekście zawisłej przed nim sprawy przedmiotem sporu nie są stosunki handlowe Wspólnoty z państwami trzecimi. Nie przekonał także Sądu cel w postaci wprowadzenia systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym [art. 3 ust. 1 lit. g) WE], ponieważ w każdym razie okoliczności przedstawione Sądowi do oceny nie pozwoliły mu stwierdzić, że to rozporządzenie rzeczywiście przyczynia się do zapobieżenia możliwości pojawienia się przeszkód w swobodnym przepływie kapitału lub znaczącego zniekształcenia konkurencji.

⁶⁵ Po trzecie, Sąd orzekł, że Rada miała kompetencje do przyjęcia spornego rozporządzenia, które wprowadza na terytorium Wspólnoty sankcje gospodarcze i finansowe przewidziane we wspólnym stanowisku 2002/402, opierając się łącznie na art. 60 WE, 301 WE i 308 WE (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 135 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 170).

⁶⁶ W tej kwestii Sąd stwierdził, iż należało w istocie wziąć pod uwagę specjalnie ustanowiony przy zmianie wynikającej z traktatu z Maastricht pomost między działaniami Wspólnoty nakładającymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz celami traktatu UE w zakresie stosunków zewnętrznych (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 123 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 159).

⁶⁷ Zdaniem Sądu art. 60 WE oraz 301 WE to szczególne postanowienia traktatu WE, ponieważ przewidują wyraźnie, że działanie Wspólnoty może okazać się niezbędne do osiągnięcia nie tyle jednego z celów Wspólnoty ustalonych w traktacie WE, lecz jednego z celów specjalnie wyznaczonych Unii w art. 2 UE, tj. realizowania wspólnej

polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB”) (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 124 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 160).

⁶⁸ W ramach art. 60 WE i 301 WE działanie Wspólnoty jest w rzeczywistości, zdaniem Sądu, działaniem Unii podejmowanym na podstawie filaru wspólnotowego po przyjęciu przez Radę wspólnego stanowiska lub wspólnego działania w ramach WPZiB (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 125 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 161).

W przedmiocie przestrzegania art. 249 WE

⁶⁹ W zaskarżonym wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd zbadał następnie zarzut podniesiony wyłącznie w tej sprawie, zgodnie z którym sporne rozporządzenie w zakresie, w jakim bezpośrednio oddziałuje na prawa jednostek oraz nakazuje stosowanie sankcji indywidualnych, nie ma zasięgu ogólnego, a zatem narusza art. 249 WE. W tych okolicznościach rozporządzenie to nie powinno być rozpatrywane jako rozporządzenie, lecz jako pakiet indywidualnych decyzji.

⁷⁰ W pkt 184–188 tego wyroku Sąd oddalił ten zarzut.

⁷¹ W pkt 186 tego wyroku Sąd orzekł, że sporne rozporządzenie ma niezaprzeczalnie zasięg ogólny w rozumieniu art. 249 akapit drugi WE, ponieważ zakazuje komukolwiek udostępniania niektórym osobom funduszy lub zasobów gospodarczych.

72 Sąd dodał, że okoliczność, iż osoby te są imiennie wskazane w załączniku I do tego rozporządzenia, tak że rozporządzenie wydaje się dotyczyć ich bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, nie ma żadnego wpływu na ogólny charakter tego zakazu, który wiąże erga omnes, jak wynika w szczególności z art. 11 tego rozporządzenia.

W przedmiocie poszanowania niektórych praw podstawowych

73 Co się tyczy wreszcie podniesionych w obu sprawach zarzutów dotyczących naruszenia praw podstawowych przysługujących skarżącym, Sąd uznał za stosowne dokonanie w pierwszej kolejności oceny związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym, jak również zbadanie zakresu, w jakim kompetencje Wspólnoty i jej państw członkowskich są związane rezolucjami Rady Bezpieczeństwa uchwalonymi na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Ocena ta zdaniem Sądu była decydująca dla oceny zakresu sprawowanej przezeń kontroli zgodności z prawem, w szczególności pod względem zgodności z prawami podstawowymi, aktów wspólnotowych wykonujących takie rezolucje. Sąd uznał, że będzie władny wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie podnoszonych naruszeń praw podstawowych dopiero po stwierdzeniu, że podlegają one jego kontroli oraz że mogą spowodować nieważność zaskarżonego rozporządzenia (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 178–180 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 228–230).

74 Badając w pierwszej kolejności związek między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a porządkami prawnymi krajowymi lub wspólnotowym, Sąd orzekł, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego państwa członkowskie, jako członkowie ONZ, są obowiązane do przestrzegania zasady pierwszeństwa ich obowiązków „wynikając[yh] z [...] Karty” Narodów Zjednoczonych, zawartej w jej art. 103, co w szczególności oznacza, że przewidziany w art. 25 karty obowiązek wprowadzania w życie decyzji Rady Bezpieczeństwa ma pierwszeństwo przed każdym innym zawartym przez nie zobowiązaniem umownym (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 181–184 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 231–234).

- 75 Zdaniem Sądu na ten ciążący na państwach członkowskich obowiązek przestrzegania zasady pierwszeństwa obowiązków wynikających z Karty nie ma wpływu traktat WE, o ile chodzi o obowiązek powstały wynikającej z umowy wcześniejszej niż traktat i wchodzącej zatem w zakres postanowień art. 307 WE. Co więcej art. 297 WE ma na celu zapewnienie przestrzegania tej zasady (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 185–188 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 235–238).
- 76 Sąd wywiódł stąd, że rezolucje uchwalone przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych mają skutek wiążący wobec państw członkowskich, które zobowiązane są z tego tytułu do podjęcia wszelkich środków zapewniających ich wykonanie i mają prawo, a nawet obowiązek, niestosowania jakichkolwiek norm prawa wspólnotowego mogących stanowić przeszkodę w prawidłowym wykonaniu obowiązków ciążących na nich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych niezależnie od tego, czy chodzi tu o postanowienie prawa pierwotnego, czy zasadę ogólną prawa wspólnotowego (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 189 i 190 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 239 i 240).
- 77 Jednakże, zdaniem Sądu, ten skutek wiążący rezolucji wynikający z obowiązku o charakterze prawnomiędzynarodowym nie dotyczy Wspólnoty, ponieważ nie będąc ani członkiem ONZ, ani adresatem rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ani sukcesorem praw i obowiązków jej państw członkowskich w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego, nie jest ona jako taka bezpośrednio związana Kartą Narodów Zjednoczonych (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 192 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 242).
- 78 Natomiast taki skutek wiążący dotyczy Wspólnoty na podstawie prawa wspólnotowego (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 193 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 243).
- 79 W tej kwestii Sąd, powołując się w drodze analogii na wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 *International Fruit Company i in.*, Rec. s. 1219, orzekł, że skoro na mocy traktatu WE Wspólnota przyjęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie stosowania Karty

Narodów Zjednoczonych, postanowienia tej karty mają skutek wiążący dla Wspólnoty (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 203 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 253).

80 W następnym punkcie każdego z tych wyroków Sąd stwierdził po pierwsze, że Wspólnota nie może naruszać obowiązków ciężących na jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych ani przeszkodzić w ich wykonywaniu, a po drugie, że Wspólnota na podstawie tego samego traktatu, który ją ustanowił, jest zobowiązana do przyjęcia, w ramach wykonywania swoich kompetencji, wszelkich niezbędnych przepisów umożliwiających jej państwom członkowskim wywiązanie się z tych obowiązków.

81 Doszedłszy w ten sposób, w następnej kolejności, do kwestii ustalenia zakresu kontroli zgodności z prawem między innymi w świetle praw podstawowych, jaką powinien sprawować w odniesieniu do aktów wspólnotowych wykonujących rezolucje Rady Bezpieczeństwa, Sąd przypomniał najpierw — w pkt 209 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 260 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat — że Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa w tym znaczeniu, że akty wydawane przez państwa członkowskie i instytucje podlegają kontroli zgodności z aktem zasadniczym, jakim jest traktat, oraz że traktat wprowadził całościowy system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów wydawanych przez instytucje.

82 W pkt 212 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 263 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd zauważył jednak, że w zawiśłych przed nim sprawach pojawia się kwestia, czy istnieją strukturalne ograniczenia tej kontroli sądowej, wyznaczone przez powszechne prawo międzynarodowe lub przez traktat WE.

83 W tym względzie Sąd przypomniał — w pkt 213 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 264 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat — że sporne rozporządzenie, przyjęte z uwzględnieniem wspólnego stanowiska 2002/402, stanowi wykonanie na szczeblu Wspólnoty ciężącego na jej państwach członkowskich

jako członkach ONZ obowiązku wprowadzenia w życie, w razie konieczności na podstawie aktu wspólnotowego, sankcji skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, które zostały nałożone, a następnie zaostrzone przez kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

84 W tym kontekście zdaniem Sądu Wspólnota działała na podstawie ograniczonej kompetencji, niepozostawiającej przy korzystaniu z niej niezależnych uprawnień dyskrejonalnych, tak więc nie mogła, w szczególności, ani bezpośrednio wprowadzić zmian w treści spornych rezolucji, ani ustanowić mechanizmu dającego podstawę do wprowadzenia tych zmian (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 214 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 265).

85 Sąd wywiódł na tej podstawie, że kwestionowanie przez skarżących wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia oznacza, że Sąd powinien przystąpić do pośredniej lub incydentalnej kontroli zgodności z prawem rezolucji, które rozporządzenie to wykonuje, w świetle praw podstawowych chronionych we wspólnotowym porządku prawnym (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 215 i 216 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 266 i 267).

86 W pkt 217–225 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, identycznych z pkt 268–276 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, Sąd orzekł, co następuje:

„217 Instytucje oraz Zjednoczone Królestwo żądają, aby Sąd stwierdził zasadniczo brak właściwości do przeprowadzenia tego rodzaju pośredniej kontroli legalności tych rezolucji, które jako uregulowania z zakresu prawa międzynarodowego wiążące państwa członkowskie Wspólnoty, obowiązują również Sąd oraz wszystkie instytucje Wspólnoty. Strony te twierdzą w istocie, że kontrola Sądu powinna zostać ograniczona po pierwsze do zbadania, czy instytucje przestrzegały obowiązujących w tym przypadku przepisów

regulujących kwestie formalne, procesowe oraz kompetencyjne, a po drugie zbadania kwestii, czy sporne środki wspólnotowe były właściwe i proporcjonalne w odniesieniu do rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które wykonywały.

- 218 Należy przyznać, że tego rodzaju ograniczenie kompetencji jest koniecznym następstwem zasad, przedstawionych powyżej w ramach oceny związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym.
- 219 Podkreślone już zostało, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa zostały przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. W tym kontekście określenie zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz środków koniecznych w celu jego utrzymania bądź przywrócenia należy do wyłącznej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, a zatem jako takie nie podlega kompetencjom organów i sądów krajowych lub wspólnotowych, z jedynym zastrzeżeniem niezbywalnego prawa do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, o której mowa w art. 51 karty.
- 220 Jeżeli zatem Rada Bezpieczeństwa, działając za pośrednictwem Komitetu ds. Sankcji w oparciu o rozdział VII Karty Narodów Zjednoczonych, zdecyduje o konieczności zamrożenia funduszy niektórych osób fizycznych lub podmiotów, decyzja ta wiąże wszystkich członków Narodów Zjednoczonych zgodnie z art. 48 karty.
- 221 Przy uwzględnieniu rozważań przedstawionych w pkt 193–204 niniejszego wyroku stwierdzenie kompetencji Sądu do przeprowadzenia w sposób incydentalny kontroli legalności tego rodzaju decyzji z punktu widzenia systemu ochrony praw podstawowych uznanych we wspólnotowym porządku prawnym byłoby więc nieuzasadnione zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i prawa wspólnotowego.

- 222 Kompetencja ta stałaby w sprzeczności po pierwsze z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych, a w szczególności z jej art. 25, 48 i 103, a także z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r.].
- 223 Po drugie, kompetencja ta byłaby sprzeczna zarówno z postanowieniami traktatu WE, a w szczególności z art. 5 WE, 10 WE, 297 WE i 307 akapit pierwszy WE, jak i z postanowieniami traktatu UE, a w szczególności z art. 5 UE, zgodnie z którym sądy wspólnotowe realizują swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatu WE oraz traktatu UE. Kompetencja ta byłaby ponadto niezgodna z zasadą, według której kompetencje Wspólnoty, a zatem również Sądu, należy wykonywać z poszanowaniem prawa międzynarodowego (wyroki [z dnia 24 listopada 1992 r.] w sprawie [C-286/90] Poulsen i Diva Navigation, [Rec. s. I-6019], pkt 9 oraz [z dnia 16 czerwca 1998 r.] w sprawie [C-162/96] Racke, [Rec. s. I-3655], pkt 45).
- 224 Należy dodać, że przy uwzględnieniu w szczególności art. 307 WE oraz art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych powołanie się na naruszenie praw podstawowych znajdujących się pod ochroną we wspólnotowym porządku prawnym bądź zasad tego porządku prawnego nie ma wpływu na ważność rezolucji Rady Bezpieczeństwa ani na jej skuteczność na terytorium Wspólnoty (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 3, z dnia 8 października 1986 r. w sprawie 234/85 Keller, Rec. s. 2897, pkt 7 oraz z dnia 17 października 1989 r. w sprawach połączonych od 97/87 do 99/87 Dow Chemical Ibérica i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 3165, pkt 38).
- 225 Należy więc stwierdzić, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa z zasady nie podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd Pierwszej Instancji, oraz że Sąd nie jest uprawniony do orzekania, chociażby incydentalnie, w zakresie zgodności tych rezolucji z prawem wspólnotowym. Przeciwnie, Sąd jest w największym stopniu zobowiązany do interpretowania i stosowania tego prawa w taki sposób, aby pozostawało w zgodności z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych”.

- 87 W pkt 226 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 277 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że jest jednak uprawniony do sprawowania incydentalnej kontroli zgodności spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z normami o charakterze *ius cogens*, stanowiącymi element międzynarodowego porządku prawnego, bezwzględnie wiążącymi wszystkie podmioty prawa międzynarodowego, w tym organy ONZ, i niedopuszczającymi żadnych odstępstw.
- 88 W tej kwestii, w pkt 227–231 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, sformułowanych identycznie jak pkt 278–282 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, Sąd orzekł, co następuje:

„227 W tym względzie należy odnotować, że Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, systematyzująca międzynarodowe prawo zwyczajowe, (której art. 5 stanowi, że ma ona zastosowanie »do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej«) w art. 53 przewiduje nieważność traktatu sprzecznego z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (*ius cogens*), zdefiniowaną jako »norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze«. Artykuł 64 konwencji wiedeńskiej stanowi również, że »jeżeli powstanie nowa imperatywna norma powszechnego prawa międzynarodowego, jakikolwiek istniejący traktat spreczny z tą normą staje się nieważny i wygasa«.

228 Ponadto Karta Narodów Zjednoczonych sama zakłada istnienie imperatywnych norm prawa międzynarodowego, w szczególności podstawowych praw człowieka. W preambule Karty ludy Narodów Zjednoczonych oświadczają, że są zdecydowane »przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka«. Z rozdziału I karty, zatytułowanego »Cele i zasady« wynika, że jednym z celów Narodów Zjednoczonych jest zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

- 229 Zasady te obowiązują zarówno członków ONZ, jak i jej organy. Zgodnie z art. 24 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa, wypełniając obowiązki wynikające z jej głównej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zobowiązana jest do »[kierowania] się celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych«. Uprawnienia do nakładania sankcji, jakimi dysponuje Rada Bezpieczeństwa w związku z tą odpowiedzialnością, muszą być więc wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, a w szczególności celów i zasad Narodów Zjednoczonych.
- 230 Prawo międzynarodowe dopuszcza więc uznanie, że istnieją ograniczenia zasady wiążącego charakteru rezolucji Rady Bezpieczeństwa: rezolucje muszą być zgodne z podstawowymi i niezbywalnymi normami o charakterze *ius cogens*. W przeciwnym razie, jakkolwiek jest to nieprawdopodobne, nie byłyby one wiążące dla państw członkowskich ONZ ani Wspólnoty.
- 231 Kontrola sądowa incydentalnie przeprowadzona przez Sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności przyjętego aktu wspólnotowego, przy braku jakiegokolwiek zakresu swobodnego uznania, w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, może więc tylko wyjątkowo objąć swym zakresem poszanowanie nadrzędnych norm prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens*, a w szczególności norm imperatywnych mających na celu powszechną ochronę praw człowieka, od których nie przysługują odstępstwa ani państwom członkowskim, ani organom ONZ, ponieważ stanowią one »nienaruszalne prawa zwyczajowego prawa międzynarodowego« (opinia doradcza MTS z dnia 8 lipca 1996 r. o dopuszczalności groźby użycia bądź użycia broni jądrowej, ICJ Reports 1996, s. 226, pkt 79; zob. podobnie opinię rzecznika generalnego [...] Jacobso w sprawie C-84/95 *Bosphorus* [wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., Rec. s. I-3953], pkt 65)».

89 Po pierwsze, co się tyczy w szczególności zarzucanego naruszenia prawa do poszanowania własności, Sąd orzekł w pkt 237 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 288 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, że należało ocenić, czy zamrożenie funduszy przewidziane w spornym rozporządzeniu, zmienionym

rozporządzeniem nr 561/2003, jak również w sposób pośredni w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, których wykonaniu rozporządzenia te służą, narusza podstawowe prawa skarżącego.

90 W pkt 238 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 289 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd uznał, że w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do norm o charakterze *ius cogens*, naruszenie takie nie nastąpiło.

91 W tej kwestii, w pkt 239 i 240 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 290 i 291 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, Sąd orzekł, że wyjątki i odstępstwa od obowiązku zamrożenia funduszy, przewidziane w spornym rozporządzeniu w następstwie jego zmiany rozporządzeniem nr 561/2003, wykonującym z kolei rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002), dowodzą, że ani celem, ani konsekwencją tych środków nie jest poddanie osób umieszczonych w wykazie nieludzkemu czy poniżającemu traktowaniu.

92 W pkt 243–251 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 294–302 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł ponadto, że zamrożenie funduszy nie może być uważane za stanowiące arbitralne, niewłaściwe lub nieproporcjonalne naruszenie podstawowych praw zainteresowanych, a tym samym nie można go uznać za sprzeczne z *ius cogens*, mając na względzie następujące okoliczności:

— sporne środki zmierzają do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym o fundamentalnym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej, to jest zwalczania terroryzmu, a ONZ posiada legitymację do podjęcia działania ochronnego przeciwko działalności organizacji terrorystycznych;

- zamrożenie funduszy jest środkiem o charakterze zachowawczym, który w odróżnieniu od konfiskaty mienia nie narusza istoty prawa własności zainteresowanych w stosunku do ich aktywów finansowych, lecz jedynie prawo dysponowania nimi;
- sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przewidują procedurę okresowej rewizji ogólnego systemu sankcji;
- rezolucje te ustanawiają procedurę umożliwiającą zainteresowanym w każdym momencie przedstawienie ich sprawy Komitetowi ds. Sankcji w celu jej ponownego rozpatrzenia, za pośrednictwem państwa członkowskiego ich obywatelstwa lub miejsca zamieszkania.

93

Po drugie, co się tyczy zarzucanego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, a w szczególności, z jednej strony, podnoszonego prawa skarżących do bycia wysłuchanym przez instytucje wspólnotowe przed przyjęciem spornego rozporządzenia, w pkt 258 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, któremu odpowiada *mutatis mutandis* pkt 328 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, Sąd orzekł, co następuje:

„W niniejszym przypadku, jak wynika z przedstawionych powyżej uwag wstępnych w przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym, instytucje wspólnotowe zobowiązane były do transponowania do wspólnotowego porządku prawnego rezolucji Rady Bezpieczeństwa oraz decyzji Komitetu ds. Sankcji, które w żaden sposób nie uprawniały instytucji na etapie ich wykonywania do wprowadzenia jakiejkolwiek wspólnotowej procedury rozpatrywania bądź ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji, ponieważ zarówno treść spornych środków, jak i procedura ponownego rozpatrywania (zob. pkt 262 i nast. [...]) leżały wyłącznie w gestii Rady Bezpieczeństwa i Komitetu ds. Sankcji. W konsekwencji instytucje wspólnotowe nie posiadały żadnych uprawnień do dochodzenia, możliwości zweryfikowania faktów uzyskanych przez Radę Bezpieczeństwa i Komitet ds. Sankcji, nie dysponowały jakimkolwiek zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do okoliczności faktycznych ani możliwością oceny stosowności przyjęcia sankcji wobec skarżącego. Obowiązująca

w prawie wspólnotowym zasada poszanowania prawa do bycia wysłuchanym nie może znaleźć zastosowania w okolicznościach, w których wysłuchanie skarżącego nie może doprowadzić do zmiany stanowiska po stronie instytucji”.

94 Z powyższego Sąd wyprowadził w pkt 259 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi wniosek, że Rada nie była zobowiązana do wysłuchania skarżącego w przedmiocie utrzymania jego nazwiska w wykazie osób i podmiotów objętych sankcjami w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia oraz jego wykonaniem, a w pkt 329 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat — że Rada nie miała obowiązku wysłuchania skarżących przed przyjęciem spornego rozporządzenia.

95 Co się tyczy z drugiej strony podnoszonego przez wnoszących odwołanie naruszenia ich prawa do bycia wysłuchanym przez Komitet ds. Sankcji w kontekście umieszczenia w wykazie zbiorczym, Sąd w pkt 261 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 306 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat stwierdził, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie przewidują takiego prawa.

96 Ponadto w pkt 307 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że żadna bezwzględna norma prawa międzynarodowego nie wymaga uprzedniego wysłuchania zainteresowanych w takim przypadku, jaki występuje w zawisłej przed nim sprawie.

97 Sąd wskazał nadto, że o ile sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie przewidują prawa do bycia osobiście wysłuchanym, to rezolucje te oraz późniejsze rozporządzenia wykonujące je we Wspólnocie ustanowiły procedurę ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji, umożliwiając zainteresowanym zwrócenie się do Komitetu ds. Sankcji za pośrednictwem właściwych organów krajowych w celu uzyskania skreślenia ich nazwiska z wykazu lub przyznania na ich rzecz odstępstwa od zamrożenia funduszy (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 262 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 309).

- 98 Odnosząc się w pkt 264 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 311 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat do „wytyczn[ych] w sprawie przebiegu prac [Komitetu ds. Sankcji]”, przyjętych w dniu 7 listopada 2002 r. i zmienionych w dniu 10 kwietnia 2003 r. (zwanym dalej „wytycznymi Komitetu ds. Sankcji”), a w pkt 266 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 313 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat do różnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, Sąd stwierdził w tych punktach, że Rada przykładła wagę do tego, by uwzględnić w jak największym stopniu prawa podstawowe osób umieszczonych w wykazie, a w szczególności prawo do obrony.
- 99 W pkt 268 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 315 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że nie można uznać za niedopuszczalną ze względu na nadrzędne normy z zakresu międzynarodowego porządku prawnego okoliczności — o której mowa w punkcie poprzedzającym każdego z tych wyroków — że procedura ponownego rozpatrywania nie przyznaje samym zainteresowanym prawa do bycia bezpośrednio wysłuchanym przez Komitet ds. Sankcji, będący jedynym organem, który na wniosek danego państwa może rozstrzygnąć w przedmiocie ponownego rozpatrzenia ich indywidualnego przypadku, co powoduje, że zainteresowani zależni są od ochrony dyplomatycznej, jaką państwa przyznają swoim obywatelom.
- 100 Sąd dodał, że w przypadku ewentualnie wynikającej z nadużycia odmowy ze strony właściwego organu krajowego przedstawienia ich przypadku do ponownego rozpatrzenia przez Komitet ds. Sankcji zainteresowanym przysługują środki zaskarżenia oparte na prawie krajowym bądź nawet bezpośrednio na spornym rozporządzeniu lub właściwych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, które ono wykonuje. (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 270 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 317).
- 101 Ponadto Sąd orzekł, że w okolicznościach rozpoznawanych przezeń spraw, w których chodzi o środek zachowawczy ograniczający dysponowanie mieniem skarżących, poszanowanie ich praw podstawowych nie wymaga poinformowania ich o faktach i dowodach zebranych przeciwko nim, jeżeli Rada Bezpieczeństwa i Komitet ds. Sankcji oceniają, że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej (zaskarżone wyroki w sprawach: Kadi, pkt 274 oraz Yusuf i Al Barakaat, pkt 320).

102 W świetle tych rozważań w pkt 276 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 330 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że należy oddalić argumenty skarżących dotyczące naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.

103 Co się tyczy wreszcie zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej, w pkt 278–285 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi sformułowanych co do zasady identycznie jak pkt 333–340 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, co następuje:

„278 W niniejszym przypadku skarżącemu przysługiwało prawo wniesienia do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE.

279 W ramach tej skargi Sąd przeprowadza pełną kontrolę legalności [spornego] rozporządzenia pod względem przestrzegania przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji, zewnętrznych wymogów legalności oraz wymogów proceduralnych je obowiązujących.

280 Sąd kontroluje również legalność [spornego] rozporządzenia z punktu widzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które rozporządzenie to ma wykonać, w szczególności pod kątem zgodności z ich wymogami formalnymi i materialnymi, wewnętrznej spójności oraz proporcjonalności rozporządzenia do rezolucji.

281 W ramach przeprowadzonej kontroli Sąd stwierdza, że skarżący jest bezspornie jedną z osób fizycznych, których nazwiska zostały w dniu 19 października 2001 r. umieszczone w wykazie [zbiorczym].

- 282 Ponadto w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności Sąd uznał się za właściwy do przeprowadzenia kontroli legalności [spornego] rozporządzenia, a pośrednio także spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa w świetle nadrzędnych norm prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens*, a w szczególności w świetle norm imperatywnych mających na celu powszechną ochronę praw człowieka.
- 283 Natomiast, jak wskazano w pkt 225 niniejszego wyroku, do Sądu nie należy przeprowadzenie pośredniej kontroli zgodności spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z prawami podstawowymi objętymi ochroną wspólnotowego porządku prawnego.
- 284 Ponadto do Sądu nie należy kontrola prawidłowości oceny faktów i dowodów zebranych przez Radę Bezpieczeństwa na poparcie podjętych przez nią środków ani, z zastrzeżeniem ograniczonego zakresu określonego w pkt 282 niniejszego wyroku, kontrolowanie w sposób pośredni stosowności i proporcjonalności tych środków. Kontrola ta nie mogłaby być przeprowadzona bez wkroczenia w zakres wyłącznych kompetencji Rady Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych w zakresie po pierwsze określania zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a po drugie określania stosownych środków w celu stawienia im czoła bądź zapobieżenia im. Ponadto wypowiedzenie się w kwestii, czy dana osoba lub organizacja stanowią zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo jakie należy podjąć względem zainteresowanych środki w celu odparcia tego zagrożenia, wymaga dokonania oceny politycznej oraz osądu moralnego, które z zasady należą do wyłącznej kompetencji organu, któremu wspólnota międzynarodowa powierzyła główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.
- 285 Należy zatem stwierdzić, że ze względów wskazanych w pkt 284 niniejszego wyroku skarżącemu nie przysługuje żaden środek prawny, ponieważ Rada Bezpieczeństwa nie uznała za stosowne powołania niezależnego międzynarodowego sądu zajmującego się orzekaniem, co do okoliczności faktycznych i prawnych, w przedmiocie skarg na decyzje indywidualne podejmowane przez Komitet ds. Sankcji”.

104 W pkt 286 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 341 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że taka luka w ochronie prawnej skarżących nie jest jednak sama w sobie sprzeczna z normami o charakterze ius cogens.

105 W tej kwestii, w pkt 288–290 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, sformułowanych co do zasady identycznie jak pkt 343–345 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, co następuje:

„288 W niniejszym przypadku Sąd uważa, że ograniczenie prawa skarżącego do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wynikające z immunitetu jurysdykcyjnego, z jakiego korzystają z zasady w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich Narodów Zjednoczonych rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, zgodnie z właściwymi zasadami prawa międzynarodowego (w szczególności art. 25 i 103 karty), jest nierozłącznie związane z tym prawem chronionym normami o charakterze ius cogens.

289 Ograniczenie tego rodzaju jest uzasadnione zarówno ze względu na charakter decyzji, które Rada Bezpieczeństwa podejmuje na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jak i słusność zamierzonego celu. W okolicznościach niniejszej sprawy interes skarżącego, aby jego sprawa została merytorycznie rozpoznana w postępowaniu sądowym, nie wystarcza do wyniesienia go ponad istotny interes ogólny w postaci utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia wyraźnie wskazanego przez Radę Bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. W tym względzie należy przyznać istotne znaczenie okoliczności, że chociaż kolejno przyjmowane przez Radę Bezpieczeństwa rezolucje nie przewidywały środków o nieograniczonym lub nieokreślonym czasowo zakresie stosowania, zawsze przewidywały one procedurę ponownego rozpatrzenia stosowności utrzymania tych środków w mocy po upływie dwunastu, a najwyżej osiemnastu miesięcy [...].

290 Sąd stwierdza wreszcie, że w braku sądu międzynarodowego właściwego w sprawach kontroli legalności aktów Rady Bezpieczeństwa powołanie takiego organu, jakim jest Komitet ds. Sankcji oraz prawne umożliwienie zwrócenia się do niego w każdej chwili w celu ponownego rozpatrzenia indywidualnego przypadku za pośrednictwem sformalizowanej procedury z udziałem zarówno »rządu, do którego złożono wniosek«, oraz »rządu wyznaczającego« [...], stanowi alternatywny i rozsądny środek służący właściwej ochronie podstawowych praw skarżącego o charakterze *ius cogens*”.

106 W tym stanie rzeczy Sąd oddalił zarzuty naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej, a w konsekwencji oddalił skargi w całości.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

107 Y.A. Kadi wnosi do Trybunału o:

- uchylenie w całości wyroku w sprawie Kadi;
- stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia i
- obciążenie Rady lub Komisji kosztami związanymi z niniejszym postępowaniem odwoławczym oraz postępowaniem przed Sądem.

108 Al Barakaat wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat;
- stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia i
- obciążenie Rady i Komisji kosztami związanymi z niniejszym postępowaniem odwoławczym oraz postępowaniem przed Sądem.

109 Rada wnosi w obu sprawach o oddalenie odwołania i obciążenie kosztami postępowania wnoszących odwołanie.

110 W sprawie C-402/05 P Komisja wnosi do Trybunału o:

- orzeczenie, że żaden z zarzutów podniesionych przez wnoszącego odwołanie nie podważa sentencji zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i zmianę jedynie jego uzasadnienia, jak wskazano w odpowiedzi na odwołanie;
- w konsekwencji oddalenie odwołania i
- obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

111 W sprawie C-415/05 P Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania w całości i
- obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

112 Zjednoczone Królestwo w odwołaniu wzajemnym wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołań i
- uchylenie zaskarżonych wyroków w częściach, które dotyczą kwestii *ius cogens*, tj. pkt 226–231 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz pkt 277–281 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat.

113 Królestwo Hiszpanii, postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 27 kwietnia 2006 r. (sprawa C-402/05 P) oraz z dnia 15 maja 2006 r. (sprawa C-415/05 P) dopuszczane do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, wnosi o:

- oddalenie odwołań w całości i utrzymanie zaskarżonych wyroków w całości w mocy; i

- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania;
- oddalenie żądań Komisji dotyczących pierwszej podstawy odwołania każdego z odwołań i utrzymanie zaskarżonych wyroków w mocy i
- obciążenie Komisji kosztami postępowania;
- subsydiarnie, na wypadek uchylenia przez Trybunał zaskarżonych wyroków, a w konsekwencji stwierdzenia nieważności spornego rozporządzenia, o uznanie skutków tego rozporządzenia za ostateczne na podstawie art. 231 WE do czasu wydania nowego, zastępującego je rozporządzenia.

¹¹⁴ Republika Francuska, postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 27 kwietnia 2006 r. (sprawa C-402/05 P) oraz z dnia 15 maja 2006 r. (sprawa C-415/05 P) dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady i Komisji, wnosi o:

- oddalenie odwołań, uwzględnienie odwołania wzajemnego Zjednoczonego Królestwa oraz zmianę uzasadnienia zaskarżonych wyroków w części dotyczącej kwestii *ius cogens* i
- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

- 115 Królestwo Niderlandów, postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 27 kwietnia 2006 r. (sprawa C-402/05 P) oraz z dnia 15 maja 2006 r. (sprawa C-415/05 P) dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, wnosi w obu sprawach o oddalenie odwołania, o ile Trybunał zmieni uzasadnienie w części dotyczącej zakresu kontroli zgodności z prawem oraz, subsydiarnie, w części dotyczącej kwestii, czy normy *ius cogens* zostały przekroczone.

Podstawy odwołania, na których oparto żądania uchylenia zaskarżonych wyroków

- 116 Y.A. Kadi przytacza dwie podstawy odwołania, z których pierwsza dotyczy braku podstawy prawnej spornego rozporządzenia, a druga naruszenia przez Sąd kilku norm prawa międzynarodowego oraz wpływu tego naruszenia na ocenę podniesionych przez wnoszącego odwołanie, w postępowaniu przed Sądem, zarzutów dotyczących naruszenia jego określonych praw podstawowych.
- 117 Al Barakaat przytacza trzy podstawy odwołania, z których pierwsza dotyczy braku podstawy prawnej spornego rozporządzenia, druga — naruszenia art. 249 WE, a trzecia — naruszenia jej niektórych praw podstawowych.
- 118 Odwołanie wzajemne Zjednoczonego Królestwa zawiera jedyną podstawę odwołania, dotyczącą naruszenia prawa, jakiego jego zdaniem dopuścił się Sąd, stwierdzając w zaskarżonych wyrokach, że jest właściwy do badania zgodności rezolucji Rady Bezpieczeństwa z normami *ius cogens*.

W przedmiocie odwołań

- ¹¹⁹ Postanowieniem z dnia 13 listopada 2007 r. prezes Trybunału zarządził wykreślenie nazwiska Ahmeda Ali Yusufa z rejestru Trybunału w następstwie cofnięcia przez niego odwołania złożonego wspólnie z Al Barakaat w sprawie C-415/05 P.
- ¹²⁰ Po wysłuchaniu stron i rzecznika generalnego w tej kwestii i ze względu na powiązanie między niniejszymi sprawami należy połączyć je dla celów wydania wyroku zgodnie z art. 43 regulaminu Trybunału.

W przedmiocie podstaw odwołania dotyczących podstawy prawnej spornego rozporządzenia

Argumentacja stron

- ¹²¹ W pierwszej podstawie odwołania Y.A. Kadi podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 135 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, że sporne rozporządzenie mogło zostać wydane na łącznej podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.
- ¹²² Ta podstawa odwołania składa się z trzech części.

- 123 W pierwszej części Y.A. Kadi twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż art. 60 WE i 301 WE można uznać za częściową podstawę prawną spornego rozporządzenia. Ponadto Sąd nie wyjaśnił jego zdaniem, w jaki sposób te postanowienia — mogące stanowić jedynie podstawę środków skierowanych przeciwko państwom trzecim — mogą w połączeniu z art. 308 WE zostać wskazane jako podstawa prawna spornego rozporządzenia w sytuacji, gdy rozporządzenie to obejmuje wyłącznie środki skierowane przeciwko osobom fizycznym i podmiotom niepaństwowym.
- 124 W drugiej części Y.A. Kadi twierdzi, że gdyby jednak art. 60 WE i 301 WE należało uznać za częściową podstawę prawną spornego rozporządzenia, to Sąd naruszył prawo w ten sposób, że dokonał nieprawidłowej wykładni art. 301 WE oraz znaczenia przewidzianego w nim „pomostu”, jako że artykuł w żaden sposób nie zawiera uprawnienia do podejmowania środków zmierzających do realizacji celów traktatu UE.
- 125 W trzeciej części Y.A. Kadi zarzuca Sądowi, iż ten naruszył prawo, dokonując wykładni art. 308 WE w taki sposób, że postanowienie to może stanowić podstawę prawną uregulowania, dla którego traktat nie przewiduje niezbędnych kompetencji do działania i które nie jest konieczne dla realizacji jednego z celów Wspólnoty. W pkt 122–134 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi Sąd, jak wskazuje wnoszący odwołanie, błędnie zrównał cele dwóch zintegrowanych, lecz odrębnych porządków prawnych, jakie tworzą Unia i Wspólnota, i w ten sposób przekroczył granice art. 308 WE.
- 126 Taka koncepcja jest poza tym jego zdaniem nie do pogodzenia z zasadą powierzenia ustanowioną w art. 5 WE. W tej kwestii z pkt 28–35 opinii 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. s. I-1759 wynika, że fakt, iż dany cel został wspomniany w traktacie UE, nie może zaradzić brakowi tego celu wśród tych, które wymienia traktat WE.

- 127 Rada i Republika Francuska nie zgadzają się z pierwszą częścią pierwszej podstawy odwołania podniesionej przez Y.A. Kadiego i wskazują w szczególności, że powołanie się na art. 60 WE i 301 WE w podstawie prawnej spornego rozporządzenia jest uzasadnione okolicznością, że postanowienia te przewidują środki ograniczające, których zakres zastosowania powinien zostać rozszerzony — dzięki skorzystaniu z art. 308 WE — na osoby i podmioty niepaństwowe, których więc te dwa pierwsze ww. artykuły nie obejmują.
- 128 Zjednoczone Królestwo ze swej strony twierdzi, że art. 308 WE został użyty jako mechanizm umożliwiający uzupełnienie instrumentalnych kompetencji przewidzianych w art. 60 WE i 301 WE, które to przepisy nie stanowią zatem częściowej podstawy prawnej spornego rozporządzenia. Argumentacja Królestwa Hiszpanii jest co do zasady taka sama.
- 129 Odnosnie do drugiej części pierwszej podstawy odwołania Zjednoczone Królestwo uważa, że racja bytu pomostu przewidzianego w art. 301 WE polega właśnie na zawarciu w tym postanowieniu uprawnień do podejmowania środków zmierzających do realizacji celów traktatu UE.
- 130 Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, że to właśnie art. 308 WE, a nie art. 60 WE i 301 WE, umożliwił przyjęcie środków ograniczających dotyczących osób fizycznych i podmiotów niepaństwowych, uzupełniając w ten sposób zakres zastosowania tych dwóch ostatnich artykułów.
- 131 Co się tyczy trzeciej części pierwszej podstawy odwołania podniesionej przez Y.A. Kadiego, Rada uważa, że racją bytu pomostu przewidzianego w art. 301 WE jest właśnie wyjątkowe wykorzystanie przyznanych Wspólnocie uprawnień do nakładania sankcji gospodarczych i finansowych dla realizowania raczej celów WPZiB, a zatem Unii, niż jednego z celów Wspólnoty.

132 Zjednoczone Królestwo i państwa występujące w charakterze interwenientów dzielają co do zasady to stanowisko.

133 Zjednoczone Królestwo uściśla swoje stanowisko, wskazując, że jego zdaniem działanie przewidziane w spornym rozporządzeniu można uznać za przyczynianie się do realizacji nie jednego z celów Unii, lecz celu Wspólnoty, a mianowicie dorozumianego, czysto instrumentalnego i leżącego u podstaw art. 60 WE i 301 WE celu polegającego na dostarczaniu skutecznych środków wdrażania, wyłącznie przy użyciu gospodarczych środków przymusu, aktów przyjętych na podstawie kompetencji przyznanych Unii w tytule V traktatu UE.

134 Zdaniem tego państwa członkowskiego, skoro realizacja tego instrumentalnego celu wymaga form przymusu ekonomicznego wykraczających poza uprawnienia konkretnie przyznane Radzie w art. 60 WE i 301 WE, skorzystanie z art. 308 WE jest właściwe w celu uzupełnienia jej uprawnień.

135 Komisja, po świadczeniu, że ponownie przeanalizowała swoje stanowisko, podnosi tytułem głównym, że art. 60 WE i 301 WE, z uwagi na ich brzmienie i kontekst, same w sobie stanowią właściwe i wystarczające podstawy prawne dla wydania spornego rozporządzenia.

136 W tej kwestii Komisja przedstawia zasadniczo następujące argumenty:

- brzmienie art. 301 WE jest wystarczająco szerokie, by objąć sankcje gospodarcze wobec osób fizycznych, o ile osoby te przebywają w państwie trzecim lub w inny sposób są z nim związane. Pojęcie „stosunki gospodarcze” obejmuje jej zdaniem szeroki wachlarz działań. Każda sankcja gospodarcza, nawet jeżeli, jak embargo, dotyczy państwa trzeciego, ma wpływ bezpośrednio na jednostki, których to

dotyczy, a tylko pośrednio na to państwo. Treść art. 301 WE, w szczególności wyrażenie „w części” nie wymaga, by częściowy środek był nakierowany na konkretny segment danego państwa, na przykład jego rząd. Umożliwiając Wspólnocie całkowite zerwanie stosunków gospodarczych ze wszystkimi państwami, postanowienie to powinno również upoważniać ją do zerwania stosunków gospodarczych z ograniczoną liczbą jednostek w ograniczonej liczbie państw;

— zbieżność terminologiczna między art. 41 Karty Narodów Zjednoczonych i art. 301 WE oznacza w jej opinii wyraźny zamiar autorów art. 301 WE wprowadzenia platformy dla wdrażania przez Wspólnotę wszelkich środków podjętych przez Radę Bezpieczeństwa, które wymagałyby działania wspólnotowego;

— artykuł 301 WE ustanawia pomost proceduralny między Wspólnotą i Unią, lecz jego celem nie jest ani zwiększenie, ani zmniejszenie zakresu kompetencji wspólnotowej. W konsekwencji postanowienie to należy interpretować równie szeroko jak właściwe kompetencje wspólnotowe.

¹³⁷ Komisja utrzymuje, że z uwagi na wpływ środków zakazujących przepływu zasobów gospodarczych na wymianę handlową sporne środki wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej, a nawet stanowią uregulowania dotyczące swobodnego przepływu kapitału, jako że obejmują zakaz przekazywania zasobów gospodarczych jednostkom w państwach trzecich.

¹³⁸ Komisja podnosi także, że z art. 56 ust. 1 i 2 WE wynika, że przepływ kapitału i płatności między Wspólnotą i państwami trzecimi wchodzi w zakres kompetencji wspól-

notowej i państwa członkowskie mogą nakładać sankcje w tej dziedzinie wyłącznie w ramach art. 60 ust. 2 WE, a nie art. 58 ust. 1 lit. b) WE.

139 W konsekwencji Komisja uważa, że niemożliwe było posłużenie się przy wydawaniu spornego rozporządzenia art. 308 WE, skoro kompetencja do działania zawarta jest w art. 60 WE i 301 WE. Te dwa ostatnie artykuły stanowią jej zdaniem podstawę dla głównego lub przeważającego elementu tego rozporządzenia, w stosunku do którego pozostałe elementy — takie jak zamrożenie funduszy osób, które będąc obywatelami państw członkowskich Unii są jednocześnie powiązane z zagraniczną grupą terrorystyczną — są całkowicie drugorzędne. W tej kwestii Komisja powołuje się m.in. na wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1, pkt 35.

140 Pomocniczo Komisja wskazuje, że przed skorzystaniem z art. 308 WE należy zbadać możliwość zastosowania postanowień traktatu WE z dziedziny wspólnej polityki handlowej oraz swobodnego przepływu kapitału i płatności.

141 Jeszcze bardziej pomocniczo dodaje, że gdyby to art. 308 WE należało uznać za podstawę prawną spornego rozporządzenia, byłaby to jedyna podstawa prawna i skorzystanie z tego postanowienia powinno opierać się na ustaleniu, że działanie Wspólnoty jest niezbędne dla osiągnięcia jednego z jej celów, a nie — jak orzekł Sąd — dla realizacji celów traktatu UE, w niniejszej sprawie WPZiB.

142 Zdaniem Komisji niniejsza sprawa dotyczy celu wspólnotowego, jakim jest wspólna polityka handlowa, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) WE, oraz celu związanego ze swobodnym przepływem kapitału, wymienionym wprost w art. 3 ust. 1 lit. c) WE czytany łącznie z właściwymi postanowieniami traktatu WE, tj. postanowieniami art. 56 WE, dotyczącego swobody przepływu kapitału z państwami trzecimi. Sporne środki, niezależnie od tego, że zostały podjęte w ramach realizacji celów polityki

zagranicznej, to z uwagi na fakt, że mają wpływ na wymianę handlową, wchodzą zdanem Komisji w zakres wymienionych celów wspólnotowych.

¹⁴³ Y.A. Kadi, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo nie zgadzają się z tezą, którą Komisja przytacza tytułem głównym, podnosząc, co następuje:

- przedstawiona wykładnia art. 60 WE i 301 WE jest wykładnią rozszerzającą, pomijającą zdecydowanie odmienny i nowy charakter omawianych tzw. „celowych” sankcji, które nie mają już żadnego związku z państwem trzecim, a ponadto wykładnia taka jest ryzykowna, gdyż postanowienia te zostały ustanowione w czasach, gdy cechą sankcji był taki związek;
- w odróżnieniu od będących przedmiotem niniejszej sprawy sankcji celowych całkowite embargo jest wymierzone zasadniczo w rządzących państwem trzecim, na które taka sankcja ma wyrzucić presję, a jedynie pośrednio w podmioty gospodarcze danego państwa, a zatem nie sposób twierdzić, że każda sankcja, w tym embargo, jest wymierzona przede wszystkim w jednostki;
- w odróżnieniu od art. 41 Karty Narodów Zjednoczonych, art. 301 WE dotyczy konkretnie zerwania stosunków gospodarczych „z jednym lub większą liczbą państw trzecich”, a zatem nie można wywieść jakiegokolwiek argumentu z podobnego brzmienia tych dwóch postanowień;
- artykuł 301 WE nie jest jedynie zwykłym przepisem proceduralnym. Postanowienie to wprowadza szczególną podstawę prawną oraz szczególną procedurę i w sposób oczywisty przyznaje Wspólnocie kompetencję materialną;

— środki nałożone spornym rozporządzeniem nie dotyczą stosunków handlowych między Wspólnotą i państwami trzecimi, a zatem nie można w ich przypadku powoływać się na cel wspólnej polityki handlowej;

— Sąd słusznie orzekł, że te środki nie przyczyniają się do zapobieżenia możliwości pojawienia się przeszkód w swobodnym przepływie kapitału oraz że art. 60 ust. 2 WE nie może uzasadniać środków ograniczających przeciwko osobom fizycznym lub podmiotom. Skoro postanowienie to dotyczy wyłącznie środków skierowanych wobec państw trzecich, środki będące przedmiotem sporu mogły zostać przyjęte wyłącznie w ramach art. 58 ust. 1 lit. b) WE.

¹⁴⁴ Y.A. Kadi, jak również Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska nie zgadzają się także z tezą przedstawioną przez Komisję tytułem pomocniczym.

¹⁴⁵ Uważają, że skorzystanie z art. 133 WE lub art. 57 ust. 2 WE nie jest dopuszczalne, skoro środki przewidziane w spornym rozporządzeniu nie dotyczą stosunków handlowych z państwami trzecimi i nie mieszczą się w kategorii przepływu kapitału z art. 57 ust. 2 WE.

¹⁴⁶ Ponadto ich zdaniem nie można twierdzić, że sporne rozporządzenie służy realizacji celów Wspólnoty w rozumieniu art. 308 WE. Uważają, że cel związany ze swobodnym przepływem kapitału nie występuje, skoro zastosowanie zamrożenia funduszy przewidzianego w tym rozporządzeniu nie może spowodować jakiegokolwiek prawdopodobnego i poważnego niebezpieczeństwa rozbieżności między państwami członkowskimi. Cel dotyczący wspólnej polityki handlowej również ich zdaniem nie ma znaczenia, ponieważ zamrożenie aktywów osoby fizycznej, która nie jest związana z rządem państwa trzeciego, nie dotyczy wymiany z takim państwem i nie służy celowi polityki handlowej.

147 Komisja, na wypadek zaakceptowania tezy, której broni tytułem głównym, wnosi do Trybunału — z przyczyn dotyczących pewności prawa i prawidłowego wykonania obowiązków wypełnianych w ramach Narodów Zjednoczonych — o uznanie za ostateczne, na podstawie art. 231 WE, skutków rozporządzenia w całości.

148 Podobny wniosek składają na tę okoliczność Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska.

149 Y.A. Kadi natomiast sprzeciwia się tym wnioskom, podnosząc, że sporne rozporządzenie poważnie narusza prawa podstawowe. W każdym razie należałoby jego zdaniem przewidzieć wyjątek dla osób, które — jak skarżący — zaskarżyły to rozporządzenie.

150 Pierwsza podstawa odwołania Al Barakaat dotyczy po pierwsze orzeczenia przez Sąd w pkt 158–170 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, że sporne rozporządzenie mogło zostać wydane na łącznej podstawie z art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.

151 Jej zdaniem Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 160 i 164 tego wyroku, że art. 60 WE i 301 WE nie dotyczą wyłącznie wykonywania działań Wspólnoty, ale także mogą dotyczyć jednego z celów specjalnie wyznaczonych Unii w art. 2 UE, tj. realizowania WPZiB.

152 Po drugie, Al Barakaat zarzuca Sądowi orzeczenie w pkt 112, 113, 115 i 116 tego samego wyroku, że sankcje wymierzone przeciwko osobom fizycznym w celu wywarcia wpływu na stosunki gospodarcze z jednym lub większą liczbą państw trzecich wchodzą w zakres

art. 60 WE i 301 WE oraz że taka interpretacja jest uzasadniona zarówno względami skuteczności, jak i względami humanitarnymi.

153 Rada odpowiada, że Sąd słusznie orzekł w pkt 161 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, że — z uwagi na pomost z art. 60 WE i 301 WE — sankcje nałożone na podstawie tych postanowień po przyjęciu wspólnego stanowiska lub wspólnego działania w ramach WPZiB, przewidujące zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, dotyczą realizacji celów WPZiB, którym służą te akty Unii.

154 Rada podnosi także, iż Sąd słusznie orzekł, że skorzystanie z art. 308 WE jako uzupełniającej podstawy prawnej było uzasadnione, ponieważ artykuł ten służy jedynie umożliwieniu rozszerzenia sankcji gospodarczych i finansowych już przewidzianych w art. 60 WE i 301 WE na osoby fizyczne i podmioty, które nie wykazują żadnego wystarczającego związku z określonym państwem trzecim.

155 Wreszcie Rada uważa, że dokonana przez wnoszącą odwołanie krytyka dotycząca skuteczności i proporcjonalności sankcji przewidzianych w rozporządzeniu nie ma znaczenia dla kwestii właściwej podstawy prawnej tego rozporządzenia.

156 Co się tyczy tego drugiego zarzutu, Zjednoczone Królestwo również uważa, że nie ma on znaczenia w postępowaniu z odwołania Al Barakaat, ponieważ w pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie zgodności z prawem rozporządzenia nr 467/2001.

157 W pozostałej części argumenty Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa, a także Komisji są zasadniczo takie same jak argumenty podniesione przez tych uczestników w postępowaniu z odwołania Y.A. Kadiego.

Ocena Trybunału

158 Co się tyczy po pierwsze zarzutów dotyczących pkt 112, 113, 115 i 116 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, należy stwierdzić, że punkty te dotyczą podstawy prawnej rozporządzenia nr 467/2001.

159 Tymczasem rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione spornym rozporządzeniem. Ponadto, jak wskazał Sąd w pkt 77 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat i czego Al Barakaat nie kwestionowała w odwołaniu, jej skarga do Sądu, po dostosowaniu żądań i zarzutów do spornego rozporządzenia, jako jedyny przedmiot miała wniosek o stwierdzenie nieważności, w zakresie jej dotyczącym, tego właśnie rozporządzenia.

160 W tych okolicznościach zarzuty w tej części nie mogą w żadnym przypadku doprowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku i należy uznać je za bez znaczenia dla sprawy.

161 W każdym razie podważane tymi zarzutami rozważania zawarte w zaskarżonym wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, które Sąd określił jako założenia swego rozumowania w odniesieniu do podstawy prawnej spornego rozporządzenia, zostały przejęte w kolejnych punktach tego wyroku, jak również w zaskarżonym wyroku w sprawie Kadi i będą analizowane w ramach oceny podstaw odwołania skierowanych przeciwko tym punktom.

- 162 Tym samym nie ma potrzeby badania tych zarzutów w zakresie, w jakim dotyczą podstawy prawnej rozporządzenia nr 467/2001.
- 163 Po drugie, należy rozstrzygnąć o zasadności podnoszonej przez Komisję tytułem głównym tezy, zgodnie z którą art. 60 WE i 301 WE, z uwagi na ich brzmienie i kontekst, same w sobie stanowią właściwą i wystarczającą podstawę prawną dla spornego rozporządzenia.
- 164 Teza ta wymierzona jest przeciwko pkt 92–97 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i pkt 128–133 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, w których Sąd zawarł odmienne stanowisko.
- 165 Z tezą tą nie można się zgodzić.
- 166 Sąd słusznie bowiem orzekł, że w świetle brzmienia art. 60 WE i 301 WE, w szczególności zawartych w nich wyrażeń „w stosunku do danych państw trzecich” i „z jednym lub większą liczbą państw trzecich”, postanowienia te dotyczą podejmowania środków wobec państw trzecich, przy czym pojęcie to może obejmować przywódców takiego państwa, jak również osoby fizyczne i podmioty, które są z tymi przywódcami powiązane lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane.
- 167 Tymczasem środki ograniczające przewidziane w rezolucji 1390 (2002), których wprowadzeniu w życie służy sporne rozporządzenie, to środki, których cechą charakterystyczną jest brak jakiegokolwiek związku z lub reżimem rządzącym danym państwem trzecim. Po upadku reżimu talibów te środki zostały bowiem skierowane bezpośrednio przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida, jak również osobom i podmiotom z nim powiązanym, ujętym w wykazie. Tym samym środki te nie wchodzą w zakres zastosowania art. 60 WE i 301 WE.

- 168 Uwzględnienie takiej wykładni art. 60 WE i 301 WE, jakiej broni Komisja, zgodnie z którą wystarczy, by sporne środki ograniczające były skierowane przeciwko osobom lub podmiotom przebywającym na terytorium danego państwa trzeciego lub powiązanym z nim w inny sposób, oznaczałoby przyznanie tym postanowieniom nadmiernie szerokiego zasięgu i w żaden sposób nie spełniałoby wynikającego z samego ich brzmienia wymogu, że środki zarządzane na podstawie tych postanowień powinny być podejmowane wobec państw trzecich.
- 169 Ponadto zasadniczym celem i przedmiotem spornego rozporządzenia jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, w szczególności odcięcie go od środków finansowych poprzez zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami, a nie wpływanie na stosunki gospodarcze między Wspólnotą a każdym z państw trzecich, w którym przebywają te osoby i podmioty, przy założeniu, że ich miejsce zamieszkania lub siedziby jest znane.
- 170 Środków ograniczających przewidzianych w rezolucji 1390 (2002) i wprowadzonych w życie spornym rozporządzeniem nie można w istocie uznać za mające na celu ograniczenie stosunków gospodarczych z każdym z tych państw trzecich, nie bardziej zresztą niż z niektórymi państwami członkowskimi Wspólnoty, w których przebywają osoby i podmioty ujęte w wykazie zbiorczym, który został przejęty w załączniku I do tego rozporządzenia.
- 171 Tezy Komisji nie można też uzasadnić wyrażeniem „w części”, figurującym w art. 301 WE.
- 172 Wyrażenie to dotyczy bowiem ewentualnego ograniczenia materialnego lub osobowego zakresu środków, które hipotetycznie mogą zostać podjęte w ramach tego postanowienia. Nie ma jednak wpływu na wymagany status ewentualnych adresatów tych środków, a zatem nie może uzasadniać rozszerzenia stosowania tych środków na adresatów, którzy nie mają żadnego związku z reżimem rządzącym państwem trzecim i, co za tym idzie, nie wchodzą w zakres zastosowania tego postanowienia.

- 173 Nie można także zgodzić się z argumentem Komisji dotyczącym zbieżności terminologicznej między art. 41 Karty Narodów Zjednoczonych i art. 301 WE, z której wywodzi ona, że art. 301 WE stanowi platformę dla wdrażania przez Wspólnotę wszelkich środków podjętych przez Radę Bezpieczeństwa, które wymagałyby działania wspólnotowego.
- 174 Artykuł 301 WE dotyczy bowiem konkretnie zerwania stosunków gospodarczych „z jednym lub większą liczbą państw trzecich”, podczas gdy wyrażenie takie nie występuje w art. 41 Karty Narodów Zjednoczonych.
- 175 Ponadto również pod innymi względami zakres zastosowania art. 41 Karty Narodów Zjednoczonych nie jest zbieżny z zakresem zastosowania art. 301 WE, ponieważ pierwsze z tych postanowień pozwala na podejmowanie całej gamy środków innych niż wskazane w drugim, w tym środków o charakterze z gruntu odmiennym od zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z państwami trzecimi, jak przykładowo zerwanie stosunków dyplomatycznych.
- 176 Oddalić też należy argument Komisji, zgodnie z którym art. 301 WE ustanawia pomost proceduralny między Wspólnotą i Unią, a zatem postanowienie to należy interpretować równie szeroko jak właściwe kompetencje wspólnotowe, w tym kompetencje dotyczące wspólnej polityki handlowej i swobodnego przepływu kapitału.
- 177 Taka wykładnia art. 301 WE może bowiem ograniczyć zakres zastosowania, a tym samym *effet utile* tego postanowienia, gdyż zgodnie z samym jego brzmieniem dotyczy ono podejmowania środków, potencjalnie bardzo zróżnicowanych, oddziałujących na stosunki gospodarcze z państwami trzecimi, które zatem nie powinny być *a priori* ograniczane do materialnych kompetencji wspólnotowych takich jak kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki handlowej lub swobodnego przepływu kapitału.

178 Za taką wykładnią nie przemawia też zresztą brzmienie art. 301 WE, który przyznaje Wspólnocie kompetencję materialną o zakresie co do zasady autonomicznym w stosunku do pozostałych kompetencji wspólnotowych.

179 Po trzecie, należy zbadać tezę przedstawioną przez Komisję pomocniczo, zgodnie z którą, gdyby sporne rozporządzenie mogło zostać wydane jedynie na podstawie art. 60 WE i 301 WE, to skorzystanie z art. 308 WE nie byłoby uzasadnione, ponieważ to ostatnie postanowienie znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy w szczególności żadne inne postanowienie traktatu nie przyznaje kompetencji niezbędnej do wydania danego aktu. Tymczasem, zdaniem Komisji, środki ograniczające nałożone tym rozporządzeniem wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty do działania, w szczególności jej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej oraz przepływu kapitału i płatności.

180 W tej kwestii w pkt 100 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 136 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat Sąd orzekł, że żadne postanowienie traktatu WE nie przewiduje przyjęcia środków tego rodzaju jak środki przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, mające na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych takich jak zamrożenie funduszy, skierowanych przeciwko osobom fizycznym i podmiotom podejrzewanym o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, które nie mają jakiegokolwiek związku z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego, a zatem pierwsza przesłanka zastosowania art. 308 WE została w sprawie spełniona.

181 Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem.

182 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 183 Po pierwsze, akt wspólnotowy należy do zakresu kompetencji wyłącznej w dziedzinie wspólnej polityki handlowej ustanowionej w art. 133 WE wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej, i wywiera on bezpośredni wpływ na obrót określonymi produktami (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-347/03 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSa, Zb.Orz. s. I-3785, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 184 Co się tyczy zasadniczego celu i przedmiotu spornego rozporządzenia, to, jak wskazano w pkt 169 niniejszego wyroku, służy ono walce z międzynarodowym terroryzmem i przewiduje w tym celu nakładanie zespołu środków ograniczających natury gospodarczej i finansowej na osoby fizyczne i podmioty podejrzewane o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu.
- 185 W świetle tego celu i przedmiotu nie sposób przyjąć, że rozporządzenie to dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej.
- 186 Ponadto, o ile rozporządzenie to może z pewnością mieć wpływ na handel lub wymianę międzynarodową, to jego celem oczywiście nie jest wywieranie bezpośredniego wpływu tego rodzaju.
- 187 Sporne rozporządzenie nie mogło zatem opierać się na wspólnotowej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.
- 188 Po drugie, zdaniem Komisji, sporne rozporządzenie wchodzi w zakres zastosowania postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu kapitału i płatności,

ponieważ zakazuje przekazywania środków finansowych jednostkom w państwach trzecich.

189 Z tym twierdzeniem także nie można się zgodzić.

190 Co się tyczy przede wszystkim art. 57 ust. 2 WE, należy stwierdzić, że środki ograniczające nałożone spornym rozporządzeniem nie należą do jednej z kategorii środków wymienionych w tym postanowieniu.

191 Co się tyczy następnie art. 60 ust. 1 WE, to postanowienie to również nie może uzasadniać spornego rozporządzenia, ponieważ jego zakres zastosowania zależy od zakresu zastosowania art. 301 WE.

192 Tymczasem, jak wskazano w pkt 167 niniejszego wyroku, to ostatnie postanowienie nie dotyczy przyjmowania środków ograniczających takich jak w niniejszej sprawie, których cechą charakterystyczną jest brak jakiegokolwiek związku z reżimem rządzącym danym państwem trzecim.

193 Co się tyczy wreszcie art. 60 ust. 2 WE, to należy stwierdzić, że to postanowienie nie zawiera odpowiedniej kompetencji wspólnotowej, jako że ogranicza się do umożliwienia państwom członkowskim podejmowania, z określonych szczególnych powodów, jednostronnych środków przeciwko państwu trzeciemu dotyczących przepływu kapitału i płatności, z zastrzeżeniem kompetencji Rady do zobowiązania państwa członkowskiego do zmiany lub uchylenia takich środków.

194 W czwartej kolejności należy zbadać zarzuty skierowane przez Y.A. Kadiego w ramach drugiej i trzeciej części pierwszej podstawy odwołania przeciwko pkt 122–135 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, a przez Al Barakaat przeciwko pkt 158–170 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, jak również krytyczne stanowisko Komisji wobec tych punktów zaskarżonych wyroków.

195 W tych punktach Sąd orzekł, że sporne rozporządzenie mogło zostać wydane na łącznej podstawie z art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, a to dlatego, że z racji istnienia pomostu ustanowionego między z jednej strony działaniami Wspólnoty obejmującymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE, a z drugiej strony celami Unii w dziedzinie stosunków zewnętrznych, skorzystanie z art. 308 WE w szczególnym kontekście zakreślonym dwoma pierwszymi artykułami jest uzasadnione, by osiągnąć te cele; w niniejszej sprawie jest to cel WPZiB zawarty w spornym rozporządzeniu, to jest walka z międzynarodowym terroryzmem i jego finansowaniem.

196 Należy stwierdzić, że w tej kwestii w zaskarżonych wyrokach istotnie wystąpiło naruszenie prawa.

197 O ile bowiem prawidłowe jest ustalenie, co uczynił Sąd, że został ustanowiony pomost między działaniami Wspólnoty obejmującymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz celami traktatu UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych, w tym WPZiB, o tyle jednak ani brzmienie postanowień traktatu WE, ani jego struktura nie uzasadniają poglądu, że ten pomost rozciąga się na inne postanowienia traktatu WE, w szczególności art. 308 WE.

198 Co się tyczy konkretnie art. 308 WE, to gdyby podzielić pogląd Sądu, postanowienie to pozwalałoby — w szczególnym kontekście art. 60 WE i 301 WE — na przyjęmo-

wanie aktów wspólnotowych ukierunkowanych nie na jeden z celów Wspólnoty, lecz jeden z celów z zakresu traktatu UE, wśród których znajduje się WPZiB.

199 Należy jednak stwierdzić, że samo brzmienie art. 308 WE stoi na przeszkodzie przyjęciu takiego poglądu.

200 Skorzystanie z tego postanowienia wymaga bowiem, by zamierzone działanie miało po pierwsze związek z „funkcjonowani[em] wspólnego rynku”, a po drugie zmierzało do osiągnięcia „jednego z celów Wspólnoty”.

201 Tego ostatniego pojęcia, wyrażonego w sposób jasny i precyzyjny, w żadnym razie nie można zrozumieć w ten sposób, że obejmuje ono cele WPZiB.

202 Współistnienie Unii i Wspólnoty jako dwóch zintegrowanych, lecz odrębnych porządków prawnych, jak również konstytucyjna konstrukcja filarów, zamierzone przez autorów obecnie obowiązujących traktatów, słusznie wskazane przez Sąd w pkt 120 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 156 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, wchodzą ponadto w zakres rozważań natury instytucjonalnej nakierowanych na przeciwdziałanie rozszerzaniu tego pomostu na artykuły traktatu WE inne niż te, z którymi pomost ten ustanawia wyraźny związek.

203 Ponadto art. 308 WE, będący integralną częścią porządku instytucjonalnego opartego za zasadzie kompetencji powierzonych, nie może stwarzać podstawy dla rozszerzenia dziedziny kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień tego traktatu, w szczególności tych, które określają zadania i działania Wspólnoty (ww. opinia 2/94, pkt 30).

204 Podobnie art. 3 UE, na który Sąd powołuje się w pkt 126–128 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 162–164 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, w szczególności akapit drugi tego artykułu, nie może służyć za podstawę rozszerzenia kompetencji Wspólnoty poza jej własne cele.

205 Wpływ tego naruszenia prawa na prawidłowość zaskarżonych wyroków zostanie zbadany w dalszej kolejności, po ocenie pozostałych zarzutów wobec zawartych w tych wyrokach rozważań dotyczących możliwości włączenia art. 308 WE w podstawę prawną spornego rozporządzenia łącznie z art. 60 WE i 301 WE.

206 Te pozostałe zarzuty można podzielić na dwie kategorie.

207 Pierwsza kategoria obejmuje w szczególności pierwszą część pierwszej podstawy odwołania przedstawionej przez Y.A. Kadiego, w której zarzuca on Sądowi naruszenie prawa poprzez przyznanie, że art. 308 WE mógł stanowić uzupełnienie podstawy prawnej spornego rozporządzenia utworzonej przez art. 60 WE i 301 WE. Jego zdaniem te dwa ostatnie artykuły nie mogły stanowić nawet częściowej podstawy prawnej spornego rozporządzenia, ponieważ — zgodnie z wykładnią samego Sądu — środki skierowane przeciwko osobom lub podmiotom niemającym żadnego związku z reżimem rządzącym państwem trzecim, będącym jedynymi adresatami tego rozporządzenia, nie wchodzą w zakres zastosowania tych artykułów.

208 Do tej samej kategorii można zaliczyć krytyczne stanowisko Komisji, według której, jeżeli należało orzec o dopuszczalności skorzystania z art. 308 WE, to tylko w charakterze jedynej podstawy prawnej, a nie w połączeniu z art. 60 WE i 301 WE.

209 Druga kategoria obejmuje zastrzeżenia Komisji wobec stanowiska Sądu zawartego w pkt 116–121 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 152–157 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, zgodnie z którym — dla potrzeb stosowania art. 308 WE — cel rozporządzenia, tj. zdaniem Sądu walka z międzynarodowym terroryzmem, a bardziej konkretnie nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych takich jak zamrożenie funduszy w stosunku do osób fizycznych i podmiotów podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, nie może zostać połączony z żadnym z zadań wyznaczonych Wspólnocie w traktacie WE.

210 Komisja utrzymuje w tym względzie, że środki wykonawcze, jakie nakłada sporne rozporządzenie w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych, ze swej istoty wchodzi w zakres celów Wspólnoty, tj. z jednej strony wspólnej polityki handlowej, a z drugiej strony swobodnego przepływu kapitału.

211 Odnosnie do pierwszej z wyżej wymienionych kategorii zarzutów należy przypomnieć, iż celem art. 308 WE jest zastąpienie braku kompetencji do działania przyznanym instytucjom wspólnotowym w sposób wyraźny lub dorozumiany przez szczególne postanowienia traktatu, jeżeli kompetencje te okazują się jednak niezbędne do tego, aby Wspólnota mogła wykonywać swoje zadania w celu osiągnięcia jednego z celów postawionych w traktacie (ww. opinia 2/94, pkt 29).

212 Słusznie więc Sąd orzekł, że możliwe było włączenie art. 308 WE w podstawę prawną spornego rozporządzenia obok art. 60 WE i 301 WE.

213 Rozporządzenie to, jako że nakłada środki ograniczające o charakterze gospodarczym lub finansowym, w sposób oczywisty wchodzi bowiem w zakres zastosowania *ratione materiae* art. 60 WE i 301 WE.

- 214 W tym zakresie włączenie tych artykułów w podstawę prawną spornego rozporządzenia było więc uzasadnione.
- 215 Ponadto te postanowienia wpisują się w przedłużenie praktyki, przed wprowadzeniem traktatem z Maastricht art. 60 WE i 301 WE, opartej na art. 113 traktatu WE (po zmianie art. 133 WE) (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-70/94 Werner, Rec. s. I-3189, pkt 8–10 oraz z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. s. I-81, pkt 28 i 29), która polegała na powierzeniu Wspólnocie wykonania działań, o których zadecydowano w ramach europejskiej współpracy politycznej, obejmujących nałożenie środków ograniczających natury gospodarczej na państwa trzecie.
- 216 Skoro jednak art. 60 WE i 301 WE nie przewidują wyraźnie lub w sposób dorozumiany kompetencji do działania polegającego na nałożeniu takich środków na adresatów, którzy nie mają żadnego związku z reżimem rządzącym państwem trzecim, tak jak ci, których dotyczy sporne rozporządzenie, ten brak kompetencji — spowodowany ograniczeniem zakresu zastosowania tych postanowień *ratione personae* — mógł zostać zastąpiony skorzystaniem z art. 308 WE jako podstawy prawnej spornego rozporządzenia obok tych dwóch pierwszych postanowień, pod warunkiem że zostały spełnione pozostałe przesłanki, od których zależy możliwość zastosowania art. 308 WE.
- 217 Zarzuty z pierwszej z ww. kategorii należy zatem oddalić jako niezasadne.
- 218 Odnosnie do pozostałych przesłanek stosowania art. 308 WE należy przystąpić do analizy drugiej z ww. kategorii zarzutów.

- 219 Komisja twierdzi, że jeżeli celem wspólnego stanowiska 2002/402, wykonywanego przez sporne rozporządzenie, jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, tj. cel z zakresu WPZiB, to należy uważać, że samo sporne rozporządzenie zawiera środek wykonawczy ukierunkowany na nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych.
- 220 Ten cel należy zaś do celów Wspólnoty w rozumieniu art. 308 WE, w szczególności celów związanych ze wspólną polityką handlową i swobodnym przepływem kapitału.
- 221 Zjednoczone Królestwo uważa, że właściwy, czysto instrumentalny cel spornego rozporządzenia, tj. wprowadzenie ekonomicznych środków przymusu, należy odróżnić od celu ukrytego, tj. celu z zakresu WPZiB, dotyczącego utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Ten cel właściwy przyczynia się do realizacji celu wspólnotowego, w sposób dorozumiany leżącego u podstaw art. 60 WE i 301 WE, a polegającego na dostarczaniu skutecznych sposobów wykonania, wyłącznie przy pomocy ekonomicznych środków przymusu, aktów przyjętych w ramach WPZiB.
- 222 W tej kwestii należy przypomnieć, że celem spornego rozporządzenia jest natychmiastowe odcięcie podmiotów związanych z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami od wszelkich środków finansowych i gospodarczych dla uniemożliwienia finansowania aktów terrorystycznych (wyrok z dnia 11 października 2007 r. w sprawie C-117/06 Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, Zb.Orz. s. I-8361, pkt 63).
- 223 Wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 116 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 152 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, ten cel może zostać połączony z zadaniami wyznaczonymi Wspólnocie w traktacie WE. W zaskarżonych wyrokach również i w tej kwestii wystąpiło więc naruszenie prawa.

- 224 W tym względzie należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 203 niniejszego wyroku, że skoro art. 308 WE jest integralną częścią porządku instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych, nie może on stwarzać podstawy dla rozszerzenia dziedziny kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatu WE.
- 225 Cel spornego rozporządzenia może zostać połączony z zadaniami wyznaczonymi Wspólnocie w traktacie WE w rozumieniu art. 308 WE, tak że wydanie tego rozporządzenia nie stanowiło przekroczenia kompetencji Wspólnoty wynikających z ogólnych ram utworzonych przez całość postanowień traktatu WE.
- 226 Artykuły 60 WE i 301 WE w zakresie, w jakim przewidują kompetencję Wspólnoty do nakładania środków ograniczających o charakterze gospodarczym w celu wykonania działań, o których postanowiono w ramach WPZiB, są bowiem wyrazem celu dorozumianego i ukrytego, tj. celu polegającego na umożliwieniu podejmowania takich środków poprzez skuteczne wykorzystanie narzędzia wspólnotowego.
- 227 Ten cel można uznać za cel Wspólnoty w rozumieniu art. 308 WE.
- 228 Wykładnia taka znajduje potwierdzenie w art. 60 ust. 2 WE. O ile bowiem pierwszy akapit tego ustępu przewiduje dokładnie zakreśloną kompetencję państw członkowskich do podejmowania jednostronnych środków wobec państwa trzeciego w dziedzinie przepływu kapitału i płatności, to zgodnie z brzmieniem tego samego akapitu kompetencja ta może być wykonywana jedynie dopóty, dopóki nie zostaną podjęte środki wspólnotowe na podstawie art. 60 ust. 1 WE.

- 229 Wprowadzenie środków ograniczających natury gospodarczej, o których zdecydowano w ramach WPZiB, przy użyciu instrumentu wspólnotowego, nie wykracza poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatu WE, o ile środki takie ze swej istoty wykazują ponadto związek z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Związek taki stanowi, jak wskazano w pkt 200 niniejszego wyroku, kolejną przesłankę stosowania art. 308 WE.
- 230 Gdyby bowiem środki gospodarcze i finansowe takie jak nałożone spornym rozporządzeniem, polegające na co do zasady uogólnionym zamrożeniu funduszy i innych zasobów gospodarczych określonych osób i jednostek, były nakładane jednostronnie przez każde państwo członkowskie, rozprzestrzenienie tych środków krajowych mogłoby oddziaływać na funkcjonowanie wspólnego rynku. Takie środki mogłyby w szczególności mieć wpływ na wymianę między państwami członkowskimi w szczególności w zakresie przepływu kapitału i płatności, jak również na korzystanie przez podmioty gospodarcze ze swobody przedsiębiorczości. Mogłyby z nich również wynikać zakłócenia konkurencji, jako że ewentualne różnice między środkami podjętymi jednostronnie przez państwa członkowskie mogłyby sprzyjać lub szkodzić pozycji rynkowej niektórych podmiotów gospodarczych, przy czym to sprzyjanie lub szkodenie nie miałoby uzasadnienia ekonomicznego.
- 231 Oświadczenie Rady zawarte w motywie 4 spornego rozporządzenia, zgodnie z którym należy przyjąć przepisy wspólnotowe „w celu unikania zakłócania konkurencji” okazuje się więc w tej kwestii istotne.
- 232 W tym miejscu należy rozstrzygnąć, czy naruszenia prawa stwierdzone w pkt 196 i 223 niniejszego wyroku miały wpływ na prawidłowość zaskarżonych wyroków.
- 233 Należy przypomnieć, że — jak wynika z orzecznictwa — jeśli z uzasadnienia wyroku Sądu wynika naruszenie prawa wspólnotowego, lecz jego rozstrzygnięcie okazuje się być oparte o inne podstawy prawne, odwołanie musi być oddalone

(zob. w szczególności wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-167/04 JCB Service przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8935, pkt 186 i przytoczone tam orzecznictwo).

²³⁴ Należy zaś stwierdzić, że wniosek, jaki wysnuł Sąd w pkt 135 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi i w pkt 158 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat co do podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, a mianowicie, że Rada miała kompetencję do wydania spornego rozporządzenia na łącznej podstawie z art. 60 WE, 301 WE oraz 308 WE, znajduje uzasadnienie w innych podstawach prawnych.

²³⁵ O ile bowiem, jak wskazano w pkt 196–204 niniejszego wyroku, włączenia art. 308 WE w podstawę prawną spornego rozporządzenia nie można uzasadnić okolicznością, że ten akt realizuje cele WPZiB, postanowienie to mogło jednak służyć jako podstawa tego rozporządzenia, skoro, jak wynika z pkt 225–231 niniejszego wyroku, uprawniony był pogląd, że rozporządzenie to służy realizacji jednego z celów Wspólnoty oraz ma poza tym związek z funkcjonowaniem wspólnego rynku w rozumieniu art. 308 WE. Ponadto dodanie art. 308 WE do podstawy prawnej spornego rozporządzenia umożliwiło Parlamentowi Europejskiemu uczestnictwo w procesie decyzyjnym dotyczącym spornych środków, wymierzonych konkretnie przeciwko jednostkom, podczas gdy w ramach art. 60 WE i 301 WE dla instytucji tej nie ma miejsca.

²³⁶ W tym stanie rzeczy podstawy odwołania dotyczące zaskarżonych wyroków w części, w jakiej Sąd orzekł w nich, że art. 60 WE, 301 WE i 308 WE stanowią zgodną z prawem podstawę prawną spornego rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie, gdyż są nieuzasadnione.

W przedmiocie podstawy odwołania dotyczącej naruszenia art. 249 WE

Argumentacja stron

- 237 W drugiej podstawie odwołania Al Barakaat czyni Sądowi zarzut z tego, że w pkt 188 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat orzekł, iż sporne rozporządzenie czyni zadość wymogowi posiadania zasięgu ogólnego, o którym mowa w art. 249 WE, gdyż skierowane jest w sposób ogólny i abstrakcyjny do grupy osób mogących w rzeczywistości mieć w posiadaniu środki należące do jednej lub wielu osób wymienionych w załączniku do rozporządzenia.
- 238 Al Barakaat twierdzi, że „nie jest prawidłowe uznanie, że osoba, której środki zostały zamrożone, nie jest adresatem spornego aktu, ponieważ wykonanie decyzji powinno w sposób racjonalny opierać się na zgodnym z prawem środka skierowanym przeciwko temu, kto dysponuje zasobami”.
- 239 Ponadto wewnętrznie sprzeczne jest jej zdaniem twierdzenie z jednej strony — w pkt 112 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat — że chodzi o środki ograniczające skierowane bezpośrednio przeciwko osobom fizycznym lub organizacjom, a z drugiej strony — w pkt 188 tego samego wyroku, że środki te nie dotyczą tych osób fizycznych lub organizacji, lecz stanowią rodzaj przepisów wykonawczych adresowanych do innych osób.
- 240 Królestwo Hiszpanii, Zjednoczone Królestwo, jak również Rada i Komisja skłaniają się co do zasady ku rozumowaniu Sądu.

Ocena Trybunału

- 241 Sąd słusznie orzekł w pkt 184–188 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, że okoliczność, iż osoby i jednostki, których dotyczą środki ograniczające nałożone spornym rozporządzeniem, są imiennie wskazane w załączniku I do tego rozporządzenia w ten sposób, że rozporządzenie wydaje się dotyczyć ich bezpośrednio i indywidualnie, w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, nie oznacza, że akt ten nie ma zasięgu ogólnego w rozumieniu art. 249 akapit drugi WE i że nie można zakwalifikować go jako rozporządzenie.
- 242 O ile prawdą jest bowiem, że sporne rozporządzenie nakłada środki ograniczające na osoby i podmioty, których nazwiska i nazwy figurują w wykazie wyczerpującym stanowiącym jego załącznik I, wykazie regularnie zresztą zmienianym poprzez usuwanie lub dodawanie nazwisk i nazw w celu zachowania jego zgodności z wykazem zbiorczym, należy jednak stwierdzić, że adresaci tego rozporządzenia są określani w sposób ogólny i abstrakcyjny.
- 243 Sporne rozporządzenie, na wzór rezolucji 1390 (2002), którego wykonaniu służy, zawiera wyjątkowo szeroko sformułowany zakaz udostępniania funduszy i zasobów finansowych tym osobom i podmiotom (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, pkt 50–55).
- 244 Jak zatem słusznie Sąd orzekł w pkt 186 i 188 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, zakaz adresowany jest do każdego, kto może w rzeczywistości mieć w posiadaniu sporne środki lub zasoby gospodarcze.
- 245 To dlatego zakaz ten znajduje zastosowanie w sytuacji takiej jak w ww. sprawie Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, która dotyczyła kwestii, czy sporne rozporządzenie zakazuje ostatecznego wpisania przeniesienia własności nieruchomości do

księgi wieczystej po zawarciu umowy sprzedaży, jeżeli jeden z kupujących jest osobą fizyczną, której nazwisko jest zamieszczone w wykazie znajdującym się w załączniku I do tego rozporządzenia.

²⁴⁶ W pkt 60 wyroku wydanego w tej sprawie Trybunał orzekł bowiem, że czynność taka jak wspomniany wpis jest zgodnie z art. 2 ust. 3 spornego rozporządzenia zakazana, jeżeli oznaczałaby udostępnienie osobie, która figuruje w tym wykazie, zasobów gospodarczych, co umożliwiłoby jej uzyskanie funduszy, towarów lub usług.

²⁴⁷ Mając na względzie powyższe rozważania, podstawa odwołania Al Barakaat dotycząca naruszenia art. 249 WE, jako nieuzasadniona, również nie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawy odwołania dotyczące naruszenia niektórych praw podstawowych

W przedmiocie zarzutów skierowanych przeciwko części zaskarżonych wyroków, dotyczącej granic kontroli wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia dokonywanej przez sąd wspólnotowy w świetle praw podstawowych

²⁴⁸ W pierwszej części drugiej podstawy odwołania Y.A. Kadi podnosi, że zaskarżony wyrok w sprawie Kadi, w części zawierającej stwierdzenia dotyczące po pierwsze stosunków między ONZ a jej członkami, a po drugie zasad wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, został wydany z naruszeniem prawa w postaci błędnej wykładni omawianych zasad prawa międzynarodowego, co zdaniem wnoszą-

cego odwołanie spowodowało kolejne nieprawidłowości przy ocenie zarzutów dotyczących niektórych przysługujących mu konkretnych praw podstawowych.

249 Ta część składa się z pięciu zarzutów.

250 W pierwszym zarzucie Y.A. Kadi twierdzi, że w pkt 183 i 184 tego wyroku Sąd naruszył prawo, myląc kwestię pierwszeństwa zobowiązań państw z tytułu Karty Narodów Zjednoczonych, o których mowa w jej art. 103, ze zbliżoną, choć odrębną kwestią wiążącego skutku decyzji Rady Bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 25 karty.

251 W drugim zarzucie Y.A. Kadi wskazuje, że Sąd naruszył prawo, wychodząc w pkt 217–225 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi z założenia, że — na wzór zobowiązań umownych — rezolucje przyjęte w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych powinny być automatycznie włączone w sferę prawa i kompetencji państw będących członkami ONZ.

252 W trzecim zarzucie Y.A. Kadi podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 212–225 oraz w pkt 283 i 284 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi, że nie ma żadnego uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem rezolucji Rady Bezpieczeństwa przyjętych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

253 W czwartym zarzucie Y.A. Kadi utrzymuje, że rozumowanie, jakie przedstawił Sąd w pkt 225–232 tego wyroku w przedmiocie *ius cogens* zawiera istotną niespójność, ponieważ — jeżeli miała przeważyć zasada, zgodnie z którą rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej i w tym znaczeniu korzystają

z immunitetu jurysdykcyjnego — to powinna być ona stosowana w sposób generalny, tak by kwestie z zakresu *ius cogens* nie mogły stanowić wyjątku od tej zasady.

254 W piątym zarzucie Y.A. Kadi podnosi, że okoliczność, iż Rada Bezpieczeństwa nie powołała niezależnego międzynarodowego sądu zajmującego się orzekaniem, co do okoliczności faktycznych i prawnych, w przedmiocie skarg na decyzje indywidualne podejmowane przez Komitet ds. Sankcji, nie oznacza, ani że państwu członkowskiemu nie przysługuje słuszne prawo — przy przyjmowaniu racjonalnych środków — do udoskonalania ustaleń faktycznych leżących u podstaw nakładania sankcji i identyfikacji osób, których dotyczą, ani nie mogą stworzyć odpowiedniej drogi odwoławczej w ramach marginesu tolerancji, jaki im przysługuje przy wykonywaniu ich zobowiązań.

255 W replice, powołując się na ww. wyrok w sprawie *Bosphorus, Y.A. Kadi* twierdzi ponadto, że prawo wspólnotowe wymaga, by wszystkie przepisy wspólnotowe podlegały kontroli sądowej Trybunału, obejmującej również przestrzeganie praw podstawowych, nawet jeżeli dany przepis wywodzi się z aktu prawa międzynarodowego, takiego jak rezolucja Rady Bezpieczeństwa.

256 Dopóki prawo Narodów Zjednoczonych nie oferuje właściwej ochrony tym, którzy twierdzą, że ich prawa podstawowe zostały naruszone, dopóty powinna mieć miejsce kontrola aktów Wspólnoty przyjętych w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Tymczasem, zdaniem Y.A. Kadiego, procedura rewizji przed Komitetem ds. Sankcji, która opiera się na ochronie dyplomatycznej, nie oferuje ochrony praw człowieka równoważnej tej, którą zapewnia europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), jakiej wymagał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)* przeciwko Irlandii (*Zbiór wyroków i decyzji*, 2005-VI, § 155).

- 257 Y.A. Kadi zaznacza, że ta argumentacja, pomocnicza w stosunku do argumentów wywiedzionych z prawa międzynarodowego, została podniesiona na wypadek gdyby Trybunał orzekł, że istnieje konflikt między celami polegającymi na wiernym wprowadzeniu w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa a zasadami rzetelnego procesu lub ochrony sądowej.
- 258 Ponadto wskazuje, że zarzut ten nie stanowi nowej podstawy odwołania, lecz rozwinięcie głównej tezy sformułowanej w odwołaniu, zgodnie z którą, z chwilą gdy Wspólnota decyduje się na wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze działań prawodawczych, ma obowiązek czuwania nad tym, by przepisy, jakie zamierza w ten sposób wprowadzić, nie naruszały minimalnych kryteriów w dziedzinie praw człowieka, co stanowiło przesłankę zgodności tych przepisów z prawem.
- 259 W pierwszej części trzeciej podstawy odwołania Y.A. Kadi kwestionuje uwagi wstępne Sądu zawarte w zaskarżonym wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, a dotyczące związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym, jak również zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli zgodności z prawem.
- 260 Rezolucja Rady Bezpieczeństwa, sama w sobie wiążąca w prawie międzynarodowym publicznym, może jego zdaniem wywoływać skutki prawne wobec podmiotów prawa w danym państwie jedynie wówczas, gdy została wykonana zgodnie z obowiązującym prawem.
- 261 Nie istnieje zatem jego zdaniem żadne uzasadnienie prawne pozwalające na przyjęcie poglądu, że istnieje możliwość szczególnego traktowania lub wyjątek dotyczące wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa w tym znaczeniu, że rozporządzenie wspólnotowe służące takiemu wykonaniu nie musi być zgodne z normami wspólnotowymi z zakresu wydawania rozporządzeń.

- 262 Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo, a także Rada, przeciwnie: co do zasady zgadzają się z analizą tej kwestii przeprowadzoną przez Sąd w zaskarżonych wyrokach oraz z wywiedzionym z niej wnioskiem, zgodnie z którym — co się tyczy wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia — ten akt w zakresie, w jakim wykonuje rezolucje Rady Bezpieczeństwa uchwalone na podstawie tytułu VII Karty Narodów Zjednoczonych, co do zasady nie podlega jakiegokolwiek kontroli sądu wspólnotowego, w tym również kontroli w zakresie przestrzegania praw podstawowych i w tej mierze korzysta zatem z immunitetu jurysdykcyjnego.
- 263 Inaczej jednak niż Sąd strony te uważają, że sąd wspólnotowy nie może dokonywać żadnej kontroli wewnętrznej zgodności z prawem rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Czynią więc Sądowi zarzut z tego, że uznał, iż taka kontrola jest możliwa w świetle *ius cogens*.
- 264 Ich zdaniem zaskarżone wyroki w części, w której stwierdzają istnienie wyjątku w tej kwestii bez podawania jednak jego podstawy prawnej, w szczególności na gruncie postanowień traktatu, są wewnętrznie niespójne, ponieważ argumenty wykluczające w sposób generalny sprawowanie przez sąd wspólnotowy kontroli sądowej nad rezolucjami Rady Bezpieczeństwa przemawiają również przeciwko uznaniu jego kompetencji do sprawowania takiej kontroli wyłącznie w aspekcie *ius cogens*.
- 265 Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo, a także Komisja uważają ponadto, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że prawa podstawowe, których kwestię poruszano w tych sprawach, wchodzą w zakres *ius cogens*.
- 266 Daną normę można w ich opinii zakwalifikować jako *ius cogens* jedynie wówczas, gdy nie dopuszcza ona żadnych odstępstw. Natomiast prawa, na które powołano się w niniejszej sprawie, tj. prawo do rzetelnego procesu oraz prawo do poszanowania własności, są przedmiotem ograniczeń i wyjątków.

- 267 Zjednoczone Królestwo wnosi w tym zakresie odwołanie wzajemne, w którym domaga się uchylenia zaskarżonych wyroków w częściach, które dotyczą kwestii *ius cogens*, tj. pkt 226–231 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz pkt 277–281 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat.
- 268 Republika Francuska i Królestwo Niderlandów sugerują ze swej strony, by Trybunał zmienił uzasadnienie i nie uwzględnił podstaw odwoławczych Y.A. Kadiego i Al Barakaat dotyczących *ius cogens* z powodu całkowitego braku właściwości sądów wspólnotowych do sprawowania kontroli nad rezolucjami Rady Bezpieczeństwa, w tym w aspekcie *ius cogens*.
- 269 Komisja ze swej strony twierdzi, że istnieją dwa powody mogące uzasadnić nienadanie dalszego biegu rezolucjom Rady Bezpieczeństwa, takie jak w niniejszej sprawie, których ściśle sformułowanie nie pozostawia organom wspólnotowym jakiegokolwiek możliwości interpretacji przy ich wykonywaniu, tj. po pierwsze sytuacja, gdyby dana rezolucja była sprzeczna z *ius cogens*, a po drugie sytuacja, gdyby rezolucja ta wykaczała poza zakres zastosowania lub naruszała cele i zasady Narodów Zjednoczonych, a zatem była uchwalona *ultra vires*.
- 270 Skoro bowiem zgodnie z art. 24 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa jest związana celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, w tym — zgodnie z art. 1 ust. 3 tej karty, popieranie praw człowieka i zachęcanie do ich poszanowania — możliwe jest jej zdaniem uznanie, że akt uchwalony przez ten organ z naruszeniem tych praw, w tym praw podstawowych jednostek, których ten akt dotyczy, został wydany *ultra vires*, a tym samym uznanie, że nie jest wiążący dla Wspólnoty.
- 271 Komisja uważa jednak, że Sąd słusznie orzekł, że sąd wspólnotowy co do zasady nie może kontrolować ważności rezolucji Rady Bezpieczeństwa w świetle celów i zasad Narodów Zjednoczonych.

- 272 Na wypadek przyjęcia, że sprawowanie takiej kontroli jest jednak dopuszczalne, Komisja podnosi — powołując się na ww. wyrok w sprawie Racke — że Trybunał, jako sąd organizacji międzynarodowej innej niż ONZ, może sam orzekać w tej kwestii jedynie w przypadku szczególnie rażącego i oczywistego naruszenia praw człowieka.
- 273 W niniejszej sprawie taka sytuacja jej zdaniem jednak nie występuje, a to z uwagi na istnienie procedury rewizji przed Komitetem ds. Sankcji oraz dlatego, że należy domniemywać, iż Rada Bezpieczeństwa wyważyła wymogi bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wchodzące w grę prawa podstawowe.
- 274 Co się tyczy nauki płynącej z ww. wyroku w sprawie Bosphorus, Komisja twierdzi, że — inaczej niż w sprawie zakończonych tym wyrokiem — kwestia dotycząca zgodności z prawem i ewentualnej nieważności przedmiotowej rezolucji mogłaby pojawić się w odniesieniu do spornego rozporządzenia, gdyby Trybunał miał orzec, że Wspólnota nie może wykonać wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ponieważ standardy praw człowieka stosowane przez tę instytucję, w szczególności w zakresie prawa do bycia wysłuchanym, są niewystarczające.
- 275 Ponadto Zjednoczone Królestwo uważa, że argumentacja Y.A. Kadiego, zgodnie z którą zgodność z prawem każdego uregulowania przyjętego przez instytucje wspólnotowe w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa podlega — na podstawie prawa wspólnotowego i niezależnie od jego pochodzenia — pełnej kontroli Trybunału, stanowi nową podstawę odwołania, ponieważ została przedstawiona po raz pierwszy w replice wnoszącego odwołanie. Tym samym w myśl art. 42 § 2 i art. 118 regulaminu argumentacja ta nie powinna zostać uwzględniona.
- 276 Pomocniczo to państwo członkowskie podnosi, że szczególny status rezolucji uchwalonych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, wynikający z interakcji art. 25, 48 i 103 tej karty, a uznany w art. 297 WE oznacza, że działanie państwa

członkowskiego w celu wykonania jego zobowiązań służących utrzymaniu pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego jest chronione przed jakąkolwiek skargą opartą na prawie wspólnotowym. Pierwszeństwo takich zobowiązań rozciąga się w sposób oczywisty na zasady prawa wspólnotowego natury konstytucyjnej.

277 To samo państwo członkowskie twierdzi, że w ww. wyroku w sprawie Bosphorus Trybunał nie uznał się za właściwy do oceny ważności rozporządzenia służącego wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, lecz ograniczył się do dokonania wykładni odnośnego rozporządzenia w celu ustalenia, czy środek przewidziany w tym rozporządzeniu powinien być stosowany przez organy państwa członkowskiego w konkretnym przypadku. Republika Francuska zasadniczo przychyliła się do takiej interpretacji tego wyroku.

Ocena Trybunału

278 Tytułem wstępu należy oddalić podniesiony przez Zjednoczone Królestwo zarzut niedopuszczalności argumentacji Y.A. Kadiego zawartej w jego replice, zgodnie z którą zgodność z prawem każdego uregulowania przyjętego przez instytucje wspólnotowe w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa podlega — na podstawie prawa wspólnotowego i niezależnie od jego pochodzenia — pełnej kontroli Trybunału.

279 Jak bowiem wskazał Y.A. Kadi, chodzi tu o argument dodatkowy, stanowiący rozwinięcie podstawy odwołania, na którą przynajmniej domyślnie powołał się wcześniej w odwołaniu i mający ścisły związek z tą podstawą odwołania, w której podniósł, że przy wykonywaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze działań prawodawczych Wspólnota ma obowiązek czuwania nad tym, by przepisy, jakie zamierza w ten sposób wprowadzić, nie naruszały minimalnych kryteriów w dziedzinie praw człowieka (zob. podobnie postanowienie z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-430/00 P Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. I-8547, pkt 17).

280 Należy przeprowadzić analizę zarzutów, w których wnoszący odwołanie kwestionują orzeczenie przez Sąd — co do zasady — że z zasad dotyczących związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym wynika, że sporne rozporządzenie, skoro wykonuje rezolucję Rady Bezpieczeństwa uchwaloną na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i niepozostawiającą żadnego marginesu w tej mierze, nie może być przedmiotem kontroli sądowej w zakresie jego wewnętrznej zgodności z prawem, z wyjątkiem zgodności z normami *ius cogens* i w tym zakresie korzysta zatem z immunitetu jurysdykcyjnego.

281 W tej kwestii należy przypomnieć, że Wspólnota jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE, oraz że traktat ten ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji (wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, *Rec. s.* 1339, pkt 23).

282 Wypada także przypomnieć, że umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach, a więc niezależności wspólnotowego systemu prawnego, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał zgodnie z wyłączną kompetencją, w którą jest wyposażony na podstawie art. 220 WE i którą uznał już zresztą za jeden z fundamentów Wspólnoty (zob. podobnie opinia 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., *Rec. s.* I-6079, pkt 35 i 71 oraz wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii, *Zb.Orz. s.* I-4635, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

283 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, oraz na wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. EKPC ma tutaj znaczenie szczególne (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, *Zb.Orz. s.* I-5305, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 284 Z orzecznictwa Trybunału wynika także, że przestrzeganie praw człowieka stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów wspólnotowych (ww. opinia 2/94, pkt 34) oraz że niedopuszczalne są we Wspólnocie środki, które są nie do pogodzenia z poszanowaniem tych praw (wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 285 Z ogółu tych okoliczności wynika, że zobowiązania nałożone umową międzynarodową nie mogą skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych traktatu WE, wśród których znajduje się zasada, zgodnie z którą wszystkie akty wspólnotowe powinny przestrzegać praw podstawowych, przy czym przestrzeganie to stanowi przesłankę ich zgodności z prawem, a kontrola, czy przesłanka ta jest spełniona, należy do Trybunału w ramach pełnego systemu środków prawnych ustanowionego w tym traktacie.
- 286 W tej kwestii należy podkreślić, że w kontekście takim jak w niniejszej sprawie kontrola zgodności z prawem, jaką powinien zapewnić sąd wspólnotowy, dotyczy aktu wspólnotowego służącego wykonaniu danej umowy międzynarodowej, a nie umowy jako takiej.
- 287 Co się tyczy konkretnie aktu wspólnotowego, który — jak sporne rozporządzenie — służy wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, Trybunał nie może, w ramach właściwości wyłącznej przewidzianej w art. 220 WE, kontrolować zgodności z prawem takiej rezolucji uchwalonej przez ten organ międzynarodowy, nawet jeżeli miałaby ona dotyczyć jedynie jej zgodności z *ius cogens*.
- 288 Ponadto ewentualny wyrok sądu wspólnotowego, w którym by orzeczono, że akt wspólnotowy służący wykonaniu takiej rezolucji jest sprzeczny z nadrzędną normą wspólnotowego porządku prawnego, nie oznaczałby podważenia pierwszeństwa tej rezolucji na poziomie prawa międzynarodowego.

289 I tak Trybunał stwierdził już nieważność decyzji Rady zatwierdzającej umowę międzynarodową po zbadaniu wewnętrznej zgodności z prawem tej decyzji w odniesieniu do tej umowy i stwierdzeniu, że doszło do naruszenia zasady ogólnej prawa wspólnotowego, tj. w tamtej sprawie zasady niedyskryminacji wyrok z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-973.

290 Należy zatem zbadać, czy — jak orzekł Sąd — z zasad dotyczących związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym wynika, że kontrola sądowa wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych jest co do zasady wyłączona, niezależnie od okoliczności, że — jak wskazano w pkt 281–284 niniejszego wyroku — taka kontrola stanowi gwarancję konstytucyjną należącą do fundamentów Wspólnoty.

291 W tej kwestii należy przede wszystkim przypomnieć, że kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem praw podstawowych (ww. wyroki w sprawach: Poulsen i Diva Navigation, pkt 9 oraz Racke, pkt 45), przy czym Trybunał uściślił ponadto w tym samym punkcie pierwszego z tych wyroków, że akt wydany na podstawie tych kompetencji należy interpretować w świetle właściwych norm prawa międzynarodowego, a jego zakres stosowania wpisać w ramy tych norm.

292 Ponadto Trybunał orzekł, że kompetencje Wspólnoty przewidziane w art. 177–181 WE w dziedzinie współpracy i rozwoju powinny być wykonywane przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań podjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz s. I-3651, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

293 Przestrzeganie zobowiązań podjętych w ramach Narodów Zjednoczonych jest konieczne również w dziedzinie utrzymania pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, przy wykonywaniu przez Wspólnotę — w drodze aktów wspólnotowych przyjmowanych na podstawie art. 60 WE i 301 WE — rezolucji

Rady Bezpieczeństwa uchwalonych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

294 Przy korzystaniu z tej kompetencji Wspólnota powinna przywiązywać szczególną wagę do okoliczności, że zgodnie z art. 24 Karty Narodów Zjednoczonych uchwalenie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji w trybie rozdziału VII tej karty stanowi przejaw sprawowania podstawowej odpowiedzialności, jaką powierzono temu organowi w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na szczeblu międzynarodowym. Sprawowanie tej odpowiedzialności obejmuje w ramach wymienionego rozdziału VII uprawnienie do decydowania o tym, co stanowi zagrożenie dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz do podejmowania niezbędnych środków do ich utrzymania lub przywrócenia.

295 Należy następnie zauważyć, że kompetencje przewidziane w art. 60 WE i 301 WE mogą być wykonywane wyłącznie po przyjęciu wspólnego stanowiska lub wspólnego działania na podstawie postanowień traktatu UE dotyczących WPZiB, która przewiduje działanie Wspólnoty.

296 Jeżeli z faktu przyjęcia takiego aktu wynika, że Wspólnota jest zobowiązana podjąć w ramach traktatu WE środki wymagane tym aktem, to w sytuacji gdy chodzi o wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, oznacza to, że przy opracowywaniu tych środków Wspólnota powinna należycie wziąć pod uwagę brzmienie i cele danej rezolucji, jak również właściwe zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych dotyczące takiego wykonania.

297 Ponadto Trybunał orzekł już, że dla potrzeb wykładni spornego rozporządzenia należy także uwzględnić brzmienie i cel rezolucji 1390 (2002), której wykonanie rozporządzenie to, zgodnie z jego motywem 4, ma na celu (ww. wyrok w sprawie Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 298 Należy jednak wskazać, że Karta Narodów Zjednoczonych nie narzuca z góry określonego modelu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych; wykonanie to może nastąpić zgodnie z zasadami obowiązującymi w tej kwestii w porządku prawnym każdego państwa będącego członkiem ONZ. Karta Narodów Zjednoczonych pozostawia bowiem członkom ONZ swobodę wyboru spośród możliwych modeli przyjmowania takich rezolucji do ich porządku wewnętrznego.
- 299 Z ogółu tych rozważań wynika, że zasady rządzące międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych nie oznaczają, że kontrola sądowa wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych jest wyłączona z tego powodu, że akt ten służy wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.
- 300 Tego rodzaju immunitet jurysdykcyjny aktu wspólnotowego takiego jak sporne rozporządzenie, jako pochodna zasady pierwszeństwa zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych na poziomie międzynarodowym, w szczególności zobowiązań dotyczących rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonych w trybie rozdziału VII tej karty, nie znajduje ponadto jakiegokolwiek uzasadnienia w traktacie WE.
- 301 Oczywiście prawdą jest, że Trybunał przyznał już, iż art. 234 traktatu WE (po zmianie art. 307 WE) mógł — o ile zostały spełnione przesłanki jego zastosowania — zezwalać na odstępstwa nawet od prawa pierwotnego, np. od art. 113 traktatu WE dotyczącego wspólnej polityki handlowej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Centro-Com, pkt 56–61).
- 302 Prawdą jest również, że art. 297 WE dopuszcza w sposób dorozumiany zakłócenia we wspólnym rynku, które mogłyby zostać wywołane przez środki przyjęte przez jedno z państw członkowskich w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych w celu utrzymania pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego.

303 Przepisów tych jednak nie można rozumieć w ten sposób, że zezwalają one na odstąpienia od zasad wolności, demokracji, jak również poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, zawartych w art. 6 ust. 1 UE jako fundamenty Unii.

304 Artykuł 307 WE nie może bowiem w żadnym przypadku zezwolić na podważenie zasad należących do fundamentów wspólnotowego porządku prawnego, wśród nich zasady ochrony praw podstawowych, która obejmuje kontrolę przez sąd wspólnotowy zgodności z prawem aktów wspólnotowych pod kątem ich zgodności z prawem.

305 Immunitet jurysdykcyjny spornego rozporządzenia w zakresie kontroli jego zgodności z prawami podstawowymi, którego źródłem miałyby być podnoszone absolutne pierwszeństwo rezolucji Rady Bezpieczeństwa, których wykonaniu służy to rozporządzenie, nie mogłoby także znaleźć uzasadnienia w miejscu, jakie obowiązki wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych zajmują w hierarchii norm tworzących wspólnotowy porządek prawny, gdyby te zobowiązania zostały ujęte w tej hierarchii.

306 Zgodnie bowiem z art. 300 ust. 7 WE „umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie”.

307 Tak więc na podstawie tego postanowienia, gdyby stosowało się ono do Karty Narodów Zjednoczonych, karta korzystałaby z pierwszeństwa przed aktami wspólnotowego prawa wtórnego (zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 308 Jednak to pierwszeństwo na poziomie prawa wspólnotowego nie obejmowałoby prawa pierwotnego, a w szczególności zasad ogólnych, w których skład wchodzi prawa podstawowe.
- 309 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w art. 300 ust. 6 WE, zgodnie z którym umowa międzynarodowa nie może wejść w życie, jeżeli Trybunał wydał negatywną opinię w sprawie jej zgodności z traktatem WE, chyba że został on wcześniej zmieniony.
- 310 Przed Trybunałem podnoszono jednak, w szczególności na rozprawie, że podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w kilku niedawnych decyzjach uznał się za niewłaściwy do kontrolowania zgodności niektórych aktów wydanych w związku z wykonywaniem rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, także sądy wspólnotowe powinny powstrzymać się od kontrolowania zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych, skoro akt ten służy wykonaniu takich rezolucji.
- 311 W tej kwestii należy stwierdzić, jak zresztą wskazał sam Europejski Trybunał Praw Człowieka, że istnieje zasadnicza różnica między naturą aktów, których dotyczyły te decyzje i w stosunku do których ten sąd uznał, że nie jest niewłaściwy do kontrolowania ich zgodności z EKPC, a naturą innych aktów, wobec których jego właściwość jest niepodważalna (zob. decyzja ETPC z dnia 2 maja 2007 r. w sprawie Behrami i Behrami przeciwko Francji oraz Saramati przeciwko Francji, Niemcom i Norwegii, dotychczas nieopublikowana w *Zbiorze wyroków i decyzji*, § 151).
- 312 O ile bowiem w niektórych sprawach, które do niego wpłynęły, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał się za niewłaściwy *ratione personae*, to były to sprawy dotyczące działań zarzucalnych bezpośrednio ONZ jako organizacji ogólnosiwiatowej realizującej nadrzędny cel bezpieczeństwa zbiorowego, w szczególności działań

organu pomocniczego ONZ utworzonego na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych lub działań mieszczących się w ramach wykonywania uprawnień skutecznie delegowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie tego samego rozdziału, a nie działań zarzuczalnych państwom pozwanym przed ten Trybunał; działania te zresztą nie miały miejsca na terytorium tych państw ani nie wynikały z decyzji ich organów.

313 W § 151 decyzji w ww. sprawie Behrami i Behrami przeciwko Francji oraz Saranmati przeciwko Francji, Niemcom i Norwegii Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał natomiast, że w sprawie Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii, zakończonej wyrokiem z dnia 30 czerwca 2005 r., *Zbiór wyroków i decyzji*, 2005-VI, dotyczącej zajęcia dokonanego przez organy pozwanego państwa na jego terytorium krajowym w następstwie decyzji ministra tego państwa, Trybunał uznał swoją właściwość — w szczególności *ratione personae*, wobec pozwanego państwa, mimo iż sporne zajęcie zostało zarządzane na podstawie rozporządzenia wspólnotowego wydanego w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

314 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że spornego rozporządzenia nie można uznać za akt zarzuczalny bezpośrednio ONZ jako działanie jednego z jej organów pomocniczych utworzonych w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych lub mieszczące się w ramach wykonywania uprawnień skutecznie delegowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie tego samego rozdziału.

315 Ponadto i w każdym razie kwestia właściwości Trybunału do orzekania o ważności spornego rozporządzenia sytuuje się w ramach całkowicie odmiennych.

316 Jak bowiem przypomniano w pkt 281–284 niniejszego wyroku, kontrolę przez Trybunał ważności wszelkich aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych należy uważać za wyraz — we wspólnocie prawa — gwarancji konstytucyjnej

wynikającej z traktatu WE jako autonomicznego systemu prawnego, którego umowa międzynarodowa nie może naruszać.

317 Kwestia właściwości Trybunału sytuuje się bowiem w ramach wewnętrznego i autonomicznego porządku Wspólnoty, w którym mieści się sporne rozporządzenie i w którym Trybunał jest właściwy do kontrolowania ważności aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych.

318 Ponadto podnoszono, że mając na względzie poszanowanie, jakie instytucje wspólnotowe powinny okazywać instytucjom Narodów Zjednoczonych, Trybunał powinien zrezygnować z kontroli zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych, nawet jeżeli taka kontrola byłaby możliwa, ponieważ w ramach systemu sankcji wprowadzonego przez Narody Zjednoczone — pamiętając w szczególności o procedurze rewizji, ostatnio wyraźnie udoskonalonej kilkoma rezolucjami Rady Bezpieczeństwa — prawa podstawowe są dostatecznie chronione.

319 Zdaniem Komisji, dopóki w tym systemie sankcji zainteresowane osoby fizyczne i podmioty mają możliwą do przyjęcia sposobność bycia wysłuchanymi dzięki mechanizmowi kontroli administracyjnej łączącemu się z systemem prawnym Narodów Zjednoczonych, Trybunał nie powinien w żaden sposób interweniować.

320 W tej kwestii należy przede wszystkim wskazać, że o ile rzeczywiście, w następstwie uchwalenia przez Radę Bezpieczeństwa kilku rezolucji system środków ograniczających utworzony przez Narody Zjednoczone został zmieniony zarówno w zakresie umieszczania w wykazie zbiorczym, jak i skreślenia z niego [zob. szczególnie rezolucje 1730 (2006) z dnia 19 grudnia 2006 r. i 1735 (2006) z dnia 22 grudnia 2006 r.], to zmiany te nastąpiły po przyjęciu spornego rozporządzenia, a zatem co do zasady nie można ich uwzględnić w ramach niniejszych postępowań odwoławczych.

- 321 W każdym razie istnienie w ramach tego systemu sankcji Narodów Zjednoczonych procedury rewizji przed Komitetem ds. Sankcji, nawet uwzględniając ostatnio wprowadzone do niej zmiany, nie może skutkować uogólnionym immunitetem jurysdykcyjnym w ramach wewnętrznego porządku prawnego Wspólnoty.
- 322 Taki bowiem immunitet, który stworzyłby istotne odstępstwo od systemu ochrony sądowej praw podstawowych przewidzianego w traktacie, nie wydaje się uzasadniony, skoro ta procedura rewizji w sposób oczywisty gwarancji ochrony sądowej nie oferuje.
- 323 W tym względzie, o ile od tej pory każda osoba lub podmiot może zwrócić się bezpośrednio do Komitetu ds. Sankcji, składając wniosek o skreślenie z wykazu zbiorczego w tzw. „punkcie przyjęć”, to należy stwierdzić, że procedura przed tym komitetem nadal ma zasadniczo charakter dyplomatyczny i międzypaństwowy, gdyż zainteresowane osoby i podmioty nie mają rzeczywistej możliwości obrony swoich praw, a komitet ten podejmuje decyzje w drodze konsensusu, przy czym każdy z jego członków dysponuje prawem weta.
- 324 Z wytycznych Komitetu ds. Sankcji, zmienionych ostatnio w dniu 12 lutego 2007 r., wynika w tej kwestii, że składający wniosek o skreślenie nie może w żaden sposób osobiście ani przez pełnomocnika dochodzić swoich praw przed Komitetem ds. Sankcji, a jedynie rząd państwa jego pobytu lub obywatelstwa ma możliwość przekazania ewentualnie uwag w przedmiocie tego wniosku.
- 325 Ponadto wytyczne te nie nakładają na Komitet ds. Sankcji obowiązku poinformowania wnioskodawcy o powodach i dowodach uzasadniających jego umieszczenie w wykazie zbiorczym, ani udzielenia mu choćby ograniczonego dostępu do tych informacji. Wreszcie w przypadku nieuwzględnienia przez ten komitet wniosku o skreślenie nie ciąży na nim obowiązek uzasadnienia.

- 326 Z powyższego wynika, że sądy wspólnotowe — zgodnie z kompetencjami, w które wyposażył je traktat WE — powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych, stanowiących integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, w tym również tych aktów wspólnotowych, które — jak sporne rozporządzenie — służą wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.
- 327 Tym samym Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 212–231 zaskarżonego wyroku w sprawie Kadi oraz w pkt 263–282 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, że z zasad dotyczących związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym wynika, że sporne rozporządzenie, skoro wykonuje rezolucję Rady Bezpieczeństwa uchwaloną na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i niepozostawiającą żadnego marginesu w tej mierze, powinno korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego co do jego wewnętrznej zgodności z prawem, z wyjątkiem zgodności z normami *ius cogens*.
- 328 Podstawy, na których wnoszący odwołanie je oparli, są zatem w tym punkcie uzasadnione, w związku z czym zaskarżone wyroki należy w tej kwestii uchylić.
- 329 Wynika stąd, że analiza zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym wyrokom w części dotyczącej kontroli spornego rozporządzenia w świetle norm prawa międzynarodowego należących do *ius cogens* stała się zbędna, a tym samym nie jest już również konieczne badanie odwołania wzajemnego Zjednoczonego Królestwa w tym zakresie.
- 330 Ponadto, skoro w dalszej części zaskarżonych wyroków, dotyczącej konkretnych praw podstawowych, na które powoływali się skarżący, Sąd ograniczył się do zbadania zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia jedynie w świetle tych norm, podczas gdy powinien był przeprowadzić co do zasady pełną analizę w świetle

praw podstawowych należących do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, tę dalszą część zaskarżonych wyroków należy również uchylić.

W przedmiocie skarg przed Sądem

331 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

332 W niniejszej sprawie Trybunał uważa, że stan postępowania pozwala na rozpoznanie skarg wnoszących odwołanie i że należy wydać orzeczenie ostateczne w przedmiocie tych skarg.

333 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzuty Y.A. Kadiego i Al Barakaat dotyczące naruszenia prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej, które to naruszenie wynikało z zamrożenia funduszy takiego jak nałożone na nich spornym rozporządzeniem.

334 W tej kwestii, w świetle konkretnych okoliczności, które towarzyszyły umieszczeniu nazwiska i nazwy wnoszących odwołanie w zawartym w załączniku I do spornego rozporządzenia wykazie osób i podmiotów, których dotyczą środki ograniczające, należy stwierdzić, że prawo do obrony, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, jak również prawo do skutecznej kontroli sądowej wnoszących odwołanie w sposób oczywisty nie były przestrzegane.

- 335 W istocie bowiem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej konwencji praw człowieka, potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszonej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, s. 1) (zob. wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37).
- 336 Ponadto w świetle nauki płynącej z orzecznictwa Trybunału w innych dziedzinach (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 15 oraz z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 462 i 463), należy stwierdzić w niniejszej sprawie, że skuteczność kontroli sądowej, która powinna się opierać w szczególności na zgodności z prawem motywów uzasadniających umieszczenie nazwiska danej osoby lub nazwy podmiotu w wykazie stanowiącym załącznik do spornego rozporządzenia, co pociąga za sobą nałożenie na tych adresatów zespołu środków ograniczających, oznacza, że dany organ wspólnotowy jest zobowiązany do poinformowania o tych motywach zainteresowanej osoby lub zainteresowanego podmiotu w miarę możliwości bądź w chwili podejmowania decyzji o tym umieszczeniu, bądź przynajmniej najszybciej, jak to jest możliwe, po podjęciu tej decyzji, w celu umożliwienia tym adresatom skorzystania w terminie z prawa do wniesienia skargi.
- 337 Przestrzeganie obowiązku informowania o tych motywach jest bowiem konieczne zarówno w celu umożliwienia adresatom środków ograniczających obronę ich praw w najlepszych możliwych warunkach i podjęcia decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do sądu wspólnotowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Heylens i in., pkt 15), jak i umożliwienia w pełni sądowi dokonania kontroli zgodności z prawem danego aktu wspólnotowego, do czego jest zobowiązany na podstawie traktatu WE.
- 338 Co się tyczy prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, to jeśli chodzi o środki ograniczające, takie jak nakładane spornym rozporządzeniem, nie można wymagać od organów wspólnotowych, by informowały o tych motywach przed pierwotnym umieszczeniem osoby lub podmiotu w tym wykazie.

- 339 Jak bowiem Sąd wskazał w pkt 308 zaskarżonego wyroku w sprawie Yusuf i Al Barakaat, takie wcześniejsze poinformowanie mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, które nakłada sporne rozporządzenie.
- 340 Takie środki, by cele rozporządzenia zostały zrealizowane, powinny ze swej istoty stanowić zaskoczenie i — jak już wskazał Trybunał — być stosowane ze skutkiem natychmiastowym (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, pkt 63).
- 341 Z powodów także związanych z celem spornego rozporządzenia oraz skutecznością przewidzianych w nim środków organy wspólnotowe nie miały również obowiązku wysłuchania wnoszących odwołanie przed pierwotnym umieszczeniem ich w wykazie z załącznika I do tego rozporządzenia.
- 342 Ponadto, co się tyczy aktu wspólnotowego służącego wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w ramach walki z terroryzmem, względy nadrzędne dotyczące bezpieczeństwa lub utrzymywania stosunków międzynarodowych Wspólnoty i jej państw członkowskich mogą stać na przeszkodzie informowaniu zainteresowanych o niektórych okolicznościach, a co za tym idzie, wysłuchaniu ich co do tych okoliczności.
- 343 Nie oznacza to jednak — jeśli chodzi o przestrzeganie zasady skutecznej ochrony sądowej — że środki ograniczające tego rodzaju, jak nałożone spornym rozporządzeniem, po stwierdzeniu, że wprowadzający je akt ma związek z bezpieczeństwem międzynarodowym i terroryzmem, nie podlegają jakiejkolwiek kontroli sądu wspólnotowego.

344 W takim jednak przypadku sąd wspólnotowy powinien w ramach sprawowanej kontroli sądowej zastosować metody pozwalające na pogodzenie z jednej strony uzasadnionej troski o bezpieczeństwo w odniesieniu do charakteru i źródeł informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danego aktu, a z drugiej strony konieczności przyznania stronie możliwości korzystania w wystarczającym stopniu z norm proceduralnych (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, *Zbiór wyroków i decyzji* 1996-V, § 131).

345 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim stwierdzić, że ani sporne rozporządzenie, ani wspólne stanowisko 2002/402, do którego ono odsyła, nie przewidują procedury informowania o okolicznościach uzasadniających umieszczenie nazwisk lub nazw zainteresowanych w załączniku I do tego rozporządzenia i ich wysłuchania, czy to równocześnie z tym umieszczeniem, czy to po jego dokonaniu.

346 Następnie należy wskazać, że Rada w żadnym momencie nie poinformowała wnoszących odwołanie o zgromadzonych przeciwko nim dowodach uzasadniających pierwotne umieszczenie ich nazwiska i nazwy w załączniku I do spornego rozporządzenia, a tym samym nałożenie przewidzianych w nim środków ograniczających.

347 Nie jest bowiem kwestionowana okoliczność, że wnoszącym odwołanie nie udzielono w tej kwestii żadnej informacji, czy to w rozporządzeniu nr 467/2001 w brzmieniu zmienionym odpowiednio rozporządzeniami nr 2062/2001 i nr 2199/2001, w którym po raz pierwszy wymieniono ich nazwisko i nazwę w wykazie osób, podmiotów i organizacji objętych zamrożeniem funduszy, czy w spornym rozporządzeniu, czy na jakimkolwiek późniejszym etapie.

348 Skoro Rada ani nie poinformowała wnoszących odwołanie o dowodach zgromadzonych przeciwko nim, uzasadniających nałożenie na nich środków ograniczających, ani nie przyznała im prawa do zapoznania się z tymi dowodami w rozsądnym terminie po nałożeniu tych środków, wnoszący odwołanie nie mieli możliwości

przedstawienia swojego stanowiska w tej kwestii. Tym samym ich prawo do obrony, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, nie było przestrzegane.

349 Ponadto wobec braku poinformowania wnoszących odwołanie o zgromadzonych przeciwko nim dowodach oraz mając na względzie wskazane w pkt 336 i 337 niniejszego wyroku związku między prawem do obrony i prawem do skutecznej ochrony sądowej, nie mieli oni również możliwości obrony swoich praw w odniesieniu do tych dowodów na dostatecznych warunkach przed sądem wspólnotowym, a zatem należy stwierdzić również naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej.

350 Należy wreszcie zauważyć, iż naruszenia tego nie naprawiono w ramach niniejszego postępowania. Skoro bowiem zgodnie z zasadniczym stanowiskiem Rady żaden z dowodów tego rodzaju nie może być przedmiotem ustaleń sądu wspólnotowego, żaden taki dowód nie został przez nią przedstawiony.

351 Trybunał może zatem jedynie stwierdzić, że nie jest w stanie dokonać kontroli zgodności z prawem spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy wnoszących odwołanie, a zatem również z tego powodu należy ocenić, że przysługujące im prawo podstawowe do skutecznej ochrony sądowej nie było w niniejszej sprawie przestrzegane.

352 W związku z tym należy orzec, że sporne rozporządzenie w zakresie, w jakim dotyczy wnoszących odwołanie, zostało wydane bez zapewnienia jakiejkolwiek gwarancji w odniesieniu do poinformowania o zgromadzonych przeciwko nim dowodach lub w odniesieniu do ich wysłuchania w tej kwestii, a zatem należy uznać, że rozporządzenie to zostało ustanowione w ramach procedury, w której prawo do obrony nie było przestrzegane, co spowodowało również naruszenie prawa do skutecznej obrony sądowej.

- 353 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że zarzuty, na których Y.A. Kadi i Al Barakaat oparli swoje skargi o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia, a dotyczące naruszenia ich prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, a także prawa do skutecznej ochrony sądowej, są uzasadnione.
- 354 Po drugie, należy zbadać podniesiony przez Y.A. Kadiego zarzut dotyczący naruszenia prawa do poszanowania własności, spowodowanego nałożonym na niego spornym rozporządzeniem zamrożeniem funduszy.
- 355 W myśl utrwalonego orzecznictwa prawo własności należy do podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zasady te nie stanowią jednak żadnych praw absolutnych, lecz muszą być widziane w perspektywie ich funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Wspólnoty Europejskiej służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSa, pkt 119 oraz przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie, w odniesieniu do systemu środków ograniczających, ww. wyrok w sprawie Bosphorus, pkt 21).
- 356 W celu ustalenia zakresu prawa podstawowego do poszanowania własności, będącego zasadą ogólną prawa wspólnotowego, należy pamiętać przede wszystkim o art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, w którym prawo to ujęto.
- 357 Należy zatem zbadać, czy środek polegający na zamrożeniu funduszy przewidziany w spornym rozporządzeniu stanowi nieproporcjonalną i niemożliwą do przyjęcia ingerencję, która naruszałaby istotę prawa do poszanowania własności osób, które — jak Y.A. Kadi — zostały wymienione w wykazie figurującym w załączniku I do tego rozporządzenia.

- 358 Takie zamrożenie jest środkiem o charakterze zachowawczym i nie uważa się, by miało ono pozbawiać te osoby ich własności. Jednak środek ten niezaprzeczalnie obejmuje ograniczenie korzystania z prawa własności przez Y.A. Kadiego, które to ograniczenie należy zresztą uważać za znaczące, mając na względzie ogólny zasięg tego zamrożenia oraz okoliczność, że obowiązuje go od dnia 20 października 2001 r.
- 359 Powstaje zatem pytanie, czy takie ograniczenie korzystania z prawa własności w przypadku Y.A. Kadiego może być uzasadnione.
- 360 W tej kwestii, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powinien istnieć racjonalny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem. Należy zatem ustalić, czy została zachowana równowaga między wymogami interesu ogólnego a interesem zainteresowanej osoby lub osób. Należy przy tym przyznać prawodawcy szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, zarówno przy wyborze szczegółowych zasad wykonania, jak przy ocenie, czy ich skutki są uzasadnione troską o osiągnięcie celów danych przepisów w interesie ogólnym [zob. podobnie w szczególności wyrok ETPC z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie J. A. PYE (Oxford) Ltd. i J.A. PYE (Oxford) Land Ltd. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, dotychczas nieopublikowany w *Zbiorze wyroków i decyzji*, §§ 55 i 75].
- 361 Jak Trybunał orzekł już na kanwie innego wspólnotowego systemu środków ograniczających o charakterze gospodarczym, również wykonującego rezolucje Rady Bezpieczeństwa uchwalone w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, znaczenie celów aktu wspólnotowego takiego jak sporne rozporządzenie może usprawiedliwić negatywne konsekwencje — nawet daleko idące — dla niektórych przedsiębiorców, w tym również tych, którzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia tych środków, ale okazuje się, że ma to wpływ zwłaszcza na ich prawa własności (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bosphorus, pkt 22 i 23).

- 362 W niniejszej sprawie środki ograniczające przewidziane w spornym rozporządzeniu przyczyniają się do wprowadzenia w życie na poziomie Wspólnoty środków ograniczających przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym.
- 363 W świetle celu interesu ogólnego o znaczeniu tak podstawowym dla wspólnoty międzynarodowej jak walka wszelkimi środkami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, z zagrożeniami dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, jakie niosą akty terrorystyczne, zamrożenie funduszy, środków finansowych i innych zasobów gospodarczych osób zidentyfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa lub Komitet ds. Sankcji jako powiązane z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, nie może samo w sobie uchodzić za niewłaściwe lub nieproporcjonalne (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bosphorus, pkt 26, a także ww. wyrok ETPC w sprawie Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii, § 167).
- 364 W tym względzie należy wziąć także pod uwagę okoliczność, że zaskarżone rozporządzenie w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 561/2003 przyjęte w następstwie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) stanowi, że obok innych odstępstw i wyjątków, na wniosek zainteresowanego i w braku wyraźnego sprzeciwu Komitetu ds. Sankcji, właściwe organy krajowe mogą zarządzić niestosowanie zamrożenia funduszy w odniesieniu do środków koniecznych do pokrycia podstawowych wydatków, w tym płatności za środki spożywcze, wynajmu, leczenia, podatków i opłat na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Ponadto za wyraźną zgodą Komitetu ds. Sankcji, mogą zostać zwolnione fundusze niezbędne do pokrycia jakichkolwiek „wydatków nadzwyczajnych”.
- 365 Należy ponadto zauważyć, że rezolucje Rady Bezpieczeństwa, których wykonaniu służy sporne rozporządzenie, przewidują mechanizm okresowej rewizji ogólnego systemu ustanowionych nimi środków, a także procedurę umożliwiającą zainteresowanym przedstawienie w każdej chwili ich przypadku Komitetowi ds. Sankcji w celu rewizji, poprzez złożenie wniosku, który obecnie może skierowany bezpośrednio do tego komitetu w tzw. punkcie przyjęć.

- 366 Należy stąd wnosić, że środki ograniczające nałożone spornym rozporządzeniem są takimi ograniczeniami prawa własności, które co do zasady można uznać za uzasadnione.
- 367 Ponadto należy ustalić, czy przy stosowaniu tego rozporządzenia w stosunku do Y.A. Kadiego jego prawo własności było przestrzegane w okolicznościach niniejszej sprawy.
- 368 W tej kwestii należy przypomnieć, że obowiązujące procedury powinny umożliwiać zainteresowanej osobie odpowiednie przedstawienie jej sprawy właściwym organom. Aby upewnić się, czy warunek ten — stanowiący nieodłączny wymóg art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, należy rozważyć obowiązujące procedury w aspekcie ogólnym (zob. podobnie w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie Jokela przeciwko Finlandii, *Zbiór wyroków i decyzji*, 2002-IV, § 45 i przytoczone tam orzecznictwo oraz § 55).
- 369 Tymczasem sporne rozporządzenie w zakresie, w jakim dotyczy Y.A. Kadiego, zostało wydane bez zapewnienia jakiejkolwiek gwarancji umożliwiającej mu przedstawienie swojej sprawy właściwym organom, i to w sytuacji, w której ograniczenie jego praw własności — zważywszy na ogólny zasięg i rzeczywisty czas trwania środków ograniczających, którym został poddany — należy uważać za daleko idące.
- 370 W związku z tym należy stwierdzić, że w okolicznościach niniejszej sprawy zastosowanie wobec Y.A. Kadiego środków ograniczających, o których mowa w spornym rozporządzeniu, w związku z umieszczeniem jego nazwiska w wykazie z załącznika I do spornego rozporządzenia stanowi nieuzasadnione ograniczenie jego prawa własności.
- 371 Tym samym wskazana przez Y.A. Kadiego podstawa odwoławcza dotycząca naruszenia prawa podstawowego poszanowania własności jest uzasadniona.

372 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić nieważność spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy wnoszących odwołanie.

373 Jednak stwierdzenie nieważności w tej części spornego rozporządzenia ze skutkiem natychmiastowym mogłoby w sposób poważny i nieodwracalny zaszkodzić skuteczności środków ograniczających nałożonych tym rozporządzeniem, które Wspólnota ma obowiązek wprowadzać w życie, jako że zanim rozporządzenie to zostanie ewentualnie zastąpione nowym, Y.A. Kadi i Al Barakaat mogliby przedsięwziąć kroki zmierzające do uniknięcia ewentualności ponownego zastosowania wobec nich zamrożenia funduszy.

374 Zresztą, skoro z niniejszego wyroku wynika, że nieważność spornego rozporządzenia — w zakresie, w jakim dotyczy wnoszących odwołanie — należy stwierdzić z powodu naruszenia zasad obowiązujących w ramach procedury, zgodnie z którą środki ograniczające wprowadzone tym rozporządzeniem zostały przyjęte, nie można wykluczyć, że nałożenie takich środków na wnoszących odwołanie może co do istoty okazać się jednak uzasadnione.

375 Mając na względzie te okoliczności, należy na podstawie art. 231 WE utrzymać w mocy skutki spornego rozporządzenia polegające na umieszczeniu nazwiska i nazwy wnoszących odwołanie w wykazie stanowiącym jego załącznik I przez krótki okres, który należy ustalić w taki sposób, by umożliwić Radzie naprawienie stwierdzonych naruszeń, uwzględniając jednocześnie znaczący wpływ rozpatrywanych środków ograniczających na prawa i wolności wnoszących odwołanie.

376 W tych okolicznościach słuszne będzie zastosowanie art. 231 WE w ten sposób, że skutki spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy wnoszących odwołanie, zostaną utrzymane w mocy na okres nieprzekraczający trzech miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

377 Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Paragraf 4 akapit pierwszy tego artykułu stanowi, że państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

378 W związku z tym, że odwołania wniesione przez Y.A. Kadiego i Al Barakaat zostały uwzględnione i że stwierdzona została nieważność spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim ich dotyczy, zgodnie z żądaniem wnoszących odwołanie Rada i Komisja powinny ponieść, poza poniesionymi przez nie własnymi kosztami, również po połowie kosztów poniesionych przez Y.A. Kadiego i Al Barakaat, tak w pierwszej instancji, jak w związku z niniejszymi postępowaniami odwoławczymi.

379 Zjednoczone Królestwo ponosi własne koszty związane zarówno z postępowaniem w pierwszej instancji, jak i z postępowaniami odwoławczymi.

380 Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska oraz Królestwo Niderlandów ponoszą swoje własne koszty związane z postępowaniami odwoławczymi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Wyroki Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 21 września 2005 r. w sprawach T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji oraz T-306/01 Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji zostają uchylone.**

- 2) **Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie jest nieważne w zakresie, w jakim dotyczy Y.A. Kadiego i Al Barakaat International Foundation.**
- 3) **Skutki rozporządzenia nr 881/2002, w zakresie, w jakim dotyczy Y.A. Kadiego i Al Barakaat International Foundation, zostają utrzymane w mocy na okres nieprzekraczający trzech miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku.**
- 4) **Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich ponoszą, poza własnymi kosztami, również po połowie kosztów poniesionych przez Y.A. Kadiego i Al Barakaat International Foundation, tak w pierwszej instancji, jak w związku z niniejszymi postępowaniami odwoławczymi.**
- 5) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponosi własne koszty postępowania w pierwszej instancji, jak i związane z niniejszymi postępowaniami odwoławczymi.**
- 6) **Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska oraz Królestwo Niderlandów ponoszą własne koszty.**

Podpisy