



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 22 września 2021 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii –
Zamrożenie środków finansowych – Prawo do obrony – Prawo do skutecznej ochrony
sądowej – Błąd w ocenie – Proporcjonalność – Prawo własności – Naruszenie
dobrego imienia

W sprawie T-203/20

Maher Al-Imam, zamieszkały w Damaszku (Syria), którego reprezentowała adwokat M. Brillat,

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2013, L 147, s. 14), rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 442/2011 (Dz.U. 2012, L 16, s. 1), decyzji wykonawczej Rady (WPZiB) 2020/212 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 6), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2020/211 z dnia 17 lutego 2020 r., wykonującego rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 1), decyzji Rady (WPZiB) 2020/719 z dnia 28 maja 2020 r. zmieniającej decyzję 2013/255/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2020, L 168, s. 66), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2020/716 z dnia 28 maja 2020 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2020, L 168, s. 1), w zakresie, w jakim akty te dotyczą strony skarżącej oraz, po drugie, oparte na art. 268 TFUE żądanie mające na celu uzyskanie naprawienia szkody, jaką skarżący miał ponieść w wyniku tych aktów,

SĄD (czwarta izba),

* Język postępowania: francuski.

w składzie: S. Gervasoni, prezes, R. Frendo i J. Martín y Pérez de Nanclares (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydać następujący

Wyrok¹

I. Okoliczności powstania sporu i okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

[...]

A. W przedmiocie pierwotnego umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazach znajdujących się w załączniku I do decyzji 2013/255 i w załączniku II do rozporządzenia nr 36/2012

- 12 Decyzją wykonawczą Rady (WPZiB) 2020/212 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255 (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 6) i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2020/211 z dnia 17 lutego 2020 r. dotyczącym wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 1) (zwanymi dalej łącznie „aktami pierwotnymi”) nazwisko skarżącego zostało umieszczone w pozycji 289 tabeli A wykazów nazwisk osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, które zostały wymienione w załączniku I do decyzji 2013/255 i w załączniku II do rozporządzenia nr 36/2012 (zwanym dalej łącznie „rozpatrywanymi wykazami”), z podaniem następujących powodów:

„Prominentny przedsiębiorca działający w Syrii, posiadający udziały w sektorze turystyki, sektorze telekomunikacji i sektorze nieruchomości. Jako dyrektor generalny wspieran[ych] przez reżim [Telsa Group LLC] i [Castro LLC] oraz poprzez swoją działalność biznesową Mahir Burhan Eddine Al-Imam czerpie korzyści dzięki reżimowi syryjskiemu i wspiera prowadzoną przez niego politykę w zakresie finansowania i lobbingu oraz politykę budowlaną”.

[...]

B. W przedmiocie utrzymania nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach

- 21 W dniu 28 maja 2020 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2020/719 zmieniającą decyzję 2013/255 (Dz.U. 2020, L 168, s. 66) oraz rozporządzenie wykonawcze (UE) 2020/716 wykonujące rozporządzenie nr 36/2012 (Dz.U. 2020, L 168, s. 1) (zwane dalej łącznie „aktami utrzymującymi”). Na mocy wspomnianych aktów utrzymujących stosowanie decyzji 2013/255 zostało przedłużone do dnia 1 czerwca 2021 r. Nazwisko skarżącego zostało utrzymane w pozycji 289 tabeli A rozpatrywanych wykazów w oparciu o uzasadnienie identyczne z powodami wskazanymi w aktach pierwotnych.

[...]

¹ Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

II. Postępowanie i żądania stron

- 24 Skargą złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 18 kwietnia 2020 r. skarżący wniósł niniejszą skargę mającą za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji 2013/255, rozporządzenia nr 36/2012 i aktów pierwotnych w zakresie, w jakim akty te go dotyczą.
- 25 Tego samego dnia skarżący złożył wniosek o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 67 ust. 2 regulaminu postępowania przed Sądem, który to wniosek został oddalony decyzją prezesa czwartej izby Sądu z dnia 4 czerwca 2020 r.
- 26 W dniu 23 kwietnia 2020 r. skarżący złożył wniosek o utajnienie tożsamości na podstawie art. 66 regulaminu postępowania, który to wniosek został oddalony decyzją Sądu z dnia 15 czerwca 2020 r., ponieważ odnośne dane, w szczególności identyfikacyjne, były zawarte w zaskarżonych decyzjach, które zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym, a zatem stały się jawne. Natomiast decyzja o oddaleniu wniosku o utajnienie tożsamości nie wpłynęła na możliwość uwzględnienia wniosku o pominięcie danych gospodarczych i danych dotyczących osób trzecich.
- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 lipca 2020 r. skarżący dostosował skargę, na podstawie art. 86 regulaminu postępowania, tak aby obejmowała ona również stwierdzenie nieważności aktów utrzymujących w zakresie, w jakim akty te go dotyczą.
- 28 W dniu 27 lipca 2020 r. Rada złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 29 W dniu 10 września 2020 r. Rada złożyła w sekretariacie Sądu uwagi dotyczące pisma dostosowującego skargę.
- 30 Replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniach 14 września i 26 października 2020 r.
- 31 Pisemny etap postępowania został zamknięty w dniu 26 października 2020 r.
- 32 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 ust. 3 lit. a) regulaminu postępowania Sąd, w dniu 10 marca 2021 r., wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na szereg pytań. Strony odpowiedziały na te pytania w wyznaczonym terminie.
- 33 Wobec niezłożenia przez strony w wyznaczonym terminie wniosku o wyznaczenie rozprawy, w dniu 26 maja 2021 r., Sąd (czwarta izba) postanowił, na wniosek sędziego sprawozdawcy, orzec bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.
- 34 Skarżący wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie dopuszczalności skargi;
 - stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji 2013/255, rozporządzenia nr 36/2012, aktów pierwotnych i aktów utrzymujących w zakresie, w jakim akty te go dotyczą;
 - w konsekwencji stwierdzenie nieważności decyzji 2013/255, rozporządzenia nr 36/2012, aktów pierwotnych i aktów utrzymujących w zakresie, w jakim akty te go dotyczą;
 - w pierwszej kolejności, zasądzenie od Rady na jego rzecz, po pierwsze, kwoty 10 000 EUR, a po drugie, kwoty 15 000 EUR tygodniowo od dnia 18 lutego 2020 r. tytułem naprawienia,

odpowiednio, szkody majątkowej i szkody niemajątkowej powstałych w związku z przyjęciem w stosunku do skarżącego środków ograniczających, a następnie, nakazanie Radzie naprawienia wszelkich przyszłych szkód, jakie powstaną w wyniku zastosowania wobec niego środków ograniczających;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

35 W odniesieniu do trzech żądań odszkodowawczych sformułowanych przez skarżącego wyjaśnił on w replice, że dla określenia kwoty żadanego odszkodowania datą końcową rozpatrywanego okresu powinien być dzień ogłoszenia wyroku Sądu.

36 Rada wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi w całości;

– tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia nieważności aktów pierwotnych i aktów utrzymujących (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”) w odniesieniu do skarżącego, utrzymanie w mocy skutków decyzji wykonawczej 2020/212 i decyzji 2020/719 w odniesieniu do skarżącego do czasu, gdy skuteczne stanie się stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzeń wykonawczych 2020/211 i 2020/716;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

III. Co do prawa

[...]

B. W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności

[...]

2. Co do istoty

[...]

a) W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony

[...]

1) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, odnoszącej się do naruszenia prawa do bycia wysłuchanym i prawa dostępu do akt

[...]

ii) Po opublikowaniu aktów pierwotnych

– W przedmiocie dokonania przeglądu aktów pierwotnych

- 84 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do aktów pierwotnych, skarżący podnosi zasadniczo, że termin na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu był zbyt krótki, tak że nie pozwalał mu na skuteczne i użyteczne dla sprawy przedstawienie stanowiska. Termin ten rozpoczął się w dniu publikacji w Dzienniku Urzędowym ogłoszenia, o którym mowa w pkt 13 powyżej, czyli w dniu 18 lutego 2020 r., i zakończył się wraz z upływem terminu na złożenie wspomnianego wniosku, wskazanego w tym ogłoszeniu, czyli w dniu 1 marca 2020 r.
- 85 Ponadto skarżący uważa, że istnieje nierównowaga pomiędzy terminem, który został mu wyznaczony na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu oraz uwag, a okresem rozpatrywania tych wniosków i uwag przez Radę. Okres ten rozpoczął się wraz z upływem tego terminu w dniu 1 marca 2020 r. i zakończył się z dniem upływu ważności ostatniego przedłużenia decyzji 2013/255 na mocy decyzji Rady (WPZiB) 2019/806 z dnia 17 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 132, s. 36), czyli w dniu 1 czerwca 2020 r.
- 86 W drugiej kolejności, w odniesieniu do aktów utrzymujących, skarżący podnosi, że okoliczność, iż zgodnie z zawiadomieniem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym w dniu 29 maja 2020 r. ewentualne uwagi, które przedstawia, zostaną uwzględnione w celu dokonania corocznego przeglądu kolejnych rozpatrywanych wykazów, zamiast być przedmiotem natychmiastowej analizy, nie jest zgodna z prawem do bycia wysłuchanym.
- 87 W trzeciej kolejności skarżący podnosi, że okoliczność, iż Rada postanowiła badać rozpatrywane wykazy raz w roku, nie jest zgodna z decyzją 2013/255, zmienioną decyzją 2015/1836, oraz z rozporządzeniem nr 36/2012, zmienionym rozporządzeniem 2015/1828. Skarżący podnosi, że zgodnie z art. 32 ust. 4 rozporządzenia nr 36/2012, zmienionego rozporządzeniem 2015/1828, Rada jest zobowiązana do regularnego badania rozpatrywanych wykazów w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz na 12 miesięcy. Tym samym coroczne badanie jest jedynie częścią obowiązku dokonania przeglądu przewidzianego w tych aktach.
- 88 Rada podważa argumenty skarżącego.
- 89 Po pierwsze, w odniesieniu do kwestii, czy prawo skarżącego do bycia wysłuchanym zostało naruszone ze względu na to, że termin na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu był zbyt krótki, należy przede wszystkim zauważyć, że termin ten – bezsporny między stronami – wynosił osiem dni roboczych, licząc od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym ogłoszenia, o którym mowa w pkt 13 powyżej, czyli dnia 18 lutego 2020 r., do upływu terminu wyznaczonego w tym ogłoszeniu na złożenie wspomnianego wniosku, czyli do dnia 1 marca 2020 r.
- 90 Następnie, należy zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 36/2012 „[w] przypadku gdy zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody, Rada dokonuje przeglądu swojej decyzji i informuje odpowiednio daną osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ”. Ponadto ust. 4 tego artykułu dodaje, że „[w]ykazy w załącznikach II i IIa poddawane są regularnemu przeglądowi, co najmniej raz na 12 miesięcy”. Wynika z tego, że rozporządzenie nr 36/2012 nie przewiduje limitu czasowego na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu lub o przedstawienie uwag.

- 91 Tym samym nic nie stało na przeszkodzie temu, aby skarżący złożył wniosek o dokonanie przeglądu lub wniesienie uwag w każdej chwili, zgodnie z art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 36/2012, zmienionego rozporządzeniem 2015/1828. W tym względzie Rada zasygnalizowała, że odpowiadała na takie uwagi, nie czekając na upływ rocznego terminu.
- 92 Ponadto należy przypomnieć, że obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych stanowi ogólną zasadę prawa Unii, której poszanowanie zapewnia sąd Unii i która jest skądinąd ujęta jako jeden z aspektów prawa do dobrej administracji w art. 41 ust. 1 karty (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 kwietnia 2006 r., Angeletti/Komisja, T-394/03, EU:T:2006:111, pkt 162; z dnia 6 grudnia 2012 r., Füller-Tomlinson/Parlament, T-390/10 P, EU:T:2012:652, pkt 115). Z orzecnictwa wynika również, że jeżeli czas trwania postępowania nie jest określony przepisem prawa Unii, „rozsądny” charakter terminu powinien być oceniany w zależności od ogółu okoliczności właściwych dla każdej sprawy, a w szczególności znaczenia sporu dla zainteresowanego, złożoności sprawy i zachowania stron (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., szczególna procedura kontroli orzeczenia, Arango Jaramillo i in./EBI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 W tym względzie, po pierwsze, Rada zasygnalizowała, że na dokonanie corocznego przeglądu potrzebowała okresu trzech miesięcy, a mianowicie od dnia 1 marca 2020 r. do daty upływu okresu ostatniego przedłużenia obowiązywania decyzji 2013/255 na mocy decyzji 2019/806, czyli do dnia 1 czerwca 2020 r. Dokonanie przeglądu wymaga zdaniem Rady analizy indywidualnej sytuacji prawie trzystu pięćdziesięciu osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy figurują w rozpatrywanych wykazach. Po drugie, Rada twierdzi, że udziela odpowiedzi na przedstawione uwagi i daje możliwość przedstawienia nowych uwag, w taki sposób, że w tym okresie trzech miesięcy ma miejsce wymiana stanowisk między nią a osobami, a także podmiotami, które przedstawiły uwagi.
- 94 Należy zauważyć, że termin trzech miesięcy na zbadanie indywidualnej sytuacji prawie trzystu pięćdziesięciu osób i podmiotów jest stosunkowo krótki. W tych okolicznościach wyznaczenie terminu do złożenia wniosków o dokonanie przeglądu jest prawnie uzasadnionym sposobem upewnienia się przez Radę, że uwagi i dowody zostaną jej przedstawione przez zainteresowane osoby i podmioty przed zakończeniem etapu przeglądu i że będzie dysponowała wystarczającym czasem na ich rozpatrzenie z należytą starannością. Prawdą jest, że termin dwunastu dni, który wynikał z ustalenia terminu końcowego w niniejszej sprawie, był terminem krótkim, zważywszy, że skarżący musiał zapoznać się z ogłoszeniem i z treścią powodów umieszczenia go w wykazie oraz sporządzić uwagi, do których mogły zostać załączone dowody. Niemniej jednak, po pierwsze, w celu złożenia wniosku o dokonanie przeglądu sprawy nie są wymagane żadne formalności. Podobnie, wbrew temu, co twierdzi skarżący, nie jest wymagane, by był on reprezentowany przez adwokata w celu złożenia takiego wniosku. Po drugie, złożenie wniosku o dokonanie przeglądu otwiera dialog między Radą a daną osobą lub danym podmiotem, który nie jest ograniczony ani w czasie, ani pod względem liczby wymienianych pism. Oznacza to, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby wniosek o dokonanie przeglądu zawierający związane uwagi został złożony w wyznaczonym terminie, a następnie, w razie potrzeby, uzupełniany kolejnymi uwagami lub dowodami w trakcie późniejszej wymiany stanowisk z Radą. Tak więc, sam w sobie, termin dwunastu dni wyznaczony przez Radę w ogłoszeniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym z dnia 18 lutego 2020 r., o którym mowa w pkt 13 powyżej, na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu decyzji nie pozwala uznać, że prawo skarżącego do bycia wysłuchanym zostało naruszone.

- 95 W każdym razie, jak wykazano w pkt 91 powyżej i jak przyznaje Rada, nic nie stało na przeszkodzie, aby skarżący złożył taki wniosek lub uwagi w każdej chwili, nawet po upływie tego terminu, zgodnie z art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 36/2012. W tym znaczeniu termin wyznaczony przez Radę w ogłoszeniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym z dnia 18 lutego 2020 r., o którym mowa w pkt 13 powyżej, może mieć jedynie charakter czysto instrukcyjny. Takie instrukcyjne wskazanie terminu jest użyteczne w celu umożliwienia zainteresowanym osobom i podmiotom złożenia wniosku o dokonanie przeglądu przed zakończeniem etapu dokonywania przeglądu, czyli postępowania wewnętrznego w Radzie, o którym nie mogą wiedzieć, oraz przed przyjęciem przez Radę nowych aktów.
- 96 Po drugie, w odniesieniu do argumentów skarżącego opartych, po pierwsze, na fakcie, że ewentualne uwagi nie są przedmiotem natychmiastowej analizy, a po drugie, na okoliczności, że Rada postanowiła badać rozpatrywane wykazy jedynie raz w roku, należy przede wszystkim przypomnieć, jak wskazano w pkt 91 i 95 powyżej, że skarżący może w każdej chwili przedstawić uwagi, na które Rada udzieli odpowiedzi, nie czekając na roczny termin.
- 97 Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 decyzji 2013/255, zmienionej decyzją 2015/1836, decyzja ta podlega stałemu przeglądowi, w związku z czym jest przedłużana lub ewentualnie zmieniana, jeżeli Rada uzna, że jej cele nie zostały osiągnięte. Dowodem na to jest, jak słusznie podkreśla Rada, że pierwotne akty zostały przyjęte nie po dokonaniu corocznego przeglądu, przeprowadzonego zgodnie z art. 32 ust. 4 rozporządzenia nr 36/2012, zmienionego rozporządzeniem 2015/1828, lecz w lutym 2020 r.
- 98 Należy zatem oddalić zarzuty skarżącego dotyczące krótkiego terminu wyznaczonego na złożenie wniosku o dokonanie przeglądu pierwotnych aktów oraz faktu, że Rada, badając wykazy jedynie raz w roku, nie rozpatrzyła niezwłocznie jego uwag.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje w części odrzucona, a w pozostałym zakresie oddalona.

2) Maher Al-Imam zostaje obciążony kosztami postępowania

Gervasoni

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 września 2021 r.

Podpisy