

KADI PRZECIWKO RADZIE I KOMISJI

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI
(druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 21 września 2005 r. *

W sprawie T-315/01

Yassin Abdullah Kadi, zamieszkały w Jeddah (Arabia Saudyjska), reprezentowany przez D. Pannicka, QC, P. Sainiego, barrister, G. Martina i A. Tudora, solicitors, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Vitsentzatos i M. Bishopa, działających w charakterze pełnomocników,

i

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez A. Van Solinge'a i C. Browna, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

popieranym przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, początkowo reprezentowane przez J.E. Collinsa, działającego w charakterze pełnomocnika, a następnie przez R. Caudwell, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Moore, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

mającej początkowo za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności po pierwsze rozporządzenia Rady (WE) nr 467/2001 z dnia 6 marca 2001 r. zakazującego wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniającego zakaz lotów i rozszerzającego zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 337/2000 (Dz.U. L 67, str. 1), po drugie rozporządzenia Komisji (WE) nr 2062/2001 z dnia 19 października 2001 r. zmieniającego po raz trzeci rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 277, str. 25), a następnie skargę o stwierdzenie nieważności 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 nr 467/2001 (Dz.U. L 139, str. 9), w zakresie, w jakim wymienione akty dotyczą skarżącego,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba
w składzie powiększonym),

w składzie: N.J. Forwood, prezes, J. Pirrung, P. Mengozzi, A.W.H. Meij i M. Vilaras,
sędziowie,

sekretarz: H. Jung,

II - 3660

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 października 2003 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Zgodnie z art. 24 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco (Stany Zjednoczone) dnia 26 czerwca 1945 r. członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) „nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz uznają, że Rada Bezpieczeństwa działa z tytułu tej odpowiedzialności z ich ramienia”.
- 2 Zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych „członkowie [ONZ] zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą”.
- 3 Na podstawie art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych decyzje Rady Bezpieczeństwa zmierzające do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa „będą wykonywane przez członków Narodów Zjednoczonych bezpośrednio, jak również w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są oni członkami”.

4 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”.

5 Zgodnie z art. 11 ust. 1 UE:

„Unia określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, obejmującą wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, której celami są:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych [...]”.

6 Zgodnie z art. 301 WE:

„Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej

i bezpieczeństwa przewidują działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki”.

7 Artykuł 60 ust. 1 WE stanowi:

„Jeżeli, w przypadkach przewidzianych w artykule 301, działanie Wspólnoty uważane jest za niezbędne, Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 301, podjąć w stosunku do danych państw trzecich pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności”.

8 Zgodnie z art. 307 akapit pierwszy WE:

„Postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony”.

9 Wreszcie art. 308 WE stanowi:

„Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”.

Okoliczności powstania sporu

- 10 Dnia 15 października 1999 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa”) przyjęła 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 jest konieczne 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 powiązanim kierowanie siecią obozów szkoleniowych dla terrorystów na zajmowanym przez nich obszarze, jak również wykorzystują Afganistan jako bazę do przeprowadzania międzynarodowych operacji terrorystycznych. W ust. 2 wspomnianej rezolucji Rada Bezpieczeństwa zażądała, aby talibowie niezwłocznie wydali Osamę bin Ladena właściwym władzom. 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 jakiegokolwiek 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 jakiegokolwiek 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”.
- 11 Rada Bezpieczeństwa w ust. 6 rezolucji 1267 (1999) postanowiła o powołaniu, zgodnie z art. 28 tymczasowego regulaminu wewnętrznego, w swych ramach 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.

- 12 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 15 listopada 1999 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 1999/727/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko talibom (Dz.U. L 294, str. 1). Artykuł 2 wspólnego stanowiska nakazuje zamrożenie funduszy i innych środków finansowych zdeponowanych przez talibów za granicą na zasadach określonych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999).
- 13 Dnia 14 lutego 2000 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i art. 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, str. 1).
- 14 Dnia 19 grudnia 2000 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1333 (2000), w której w szczególności zażądała, aby talibowie zastosowali się do rezolucji 1267 (1999), w szczególności przez 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). 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 jakiegokolwiek 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”.

15 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 za powiązane z Osamą bin Ladenem, w tym osób fizycznych i podmiotów należących do organizacji Al-Kaida.

16 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.

17 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 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, str. 1). Artykuł 4 wymienionego wspólnego stanowiska 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]

18 Dnia 6 marca 2001 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i art. 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, str. 1).

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

20 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 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 przeciwko talibom 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 przeciwko talibom. Odstępstwo uzyskać można za pośrednictwem właściwych organów w państwach członkowskich, wymienionych w załączniku II”. [tłumaczenie nieoficjalne]

21 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.

22 Dnia 8 marca 2001 r. komitet ds. sankcji opublikował pierwszy ujednoczony wykaz podmiotów i osób objętych zamrożeniem funduszy na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000) (zob. komunikat komitetu ds. sankcji nr AFG/131 SC/7028 z dnia 8 marca 2001 r.). Wykaz ten był od tego czasu wielokrotnie zmieniany i uzupełniany. Komisja przyjęła więc kilka rozporządzeń na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 467/2001, za pomocą których zmieniła bądź uzupełniła załącznik I do wspomnianego rozporządzenia.

23 Dnia 19 października 2001 r. komitet ds. sankcji opublikował nowy dodatek do wykazu, zawierający m. in. nazwisko następującej osoby:

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

24 Nazwisko tej osoby wraz z nazwiskami innych osób zostało dodane do wykazu z załącznika I 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, str. 25).

25 Dnia 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła 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. Ustęp 1 i 2 wspomnianej rezolucji przewiduje w istocie 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 zostaną ponownie rozpatrzone przez Radę Bezpieczeństwa dwanaście miesięcy po ich przyjęciu i po zakończeniu tego okresu Rada Bezpieczeństwa albo zadecyduje o ich utrzymaniu, albo ich usprawnieniu.

- 26 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 27 maja 2002 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osامية bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanych oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746, 1999/727, 2001/154 i 2001/771/WPZiB (Dz.U. L 139, str. 4). W art. 3 tego wspólnego stanowiska zarządza się 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).
- 27 Dnia 27 maja 2002 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE rozporządzenie (WE) nr 881/2002 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 nr 467/2001 (Dz.U. L 139, str. 9).
- 28 Zgodnie z motywem czwartym tego rozporządzenia, środki przewidziane w szczególności w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 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”.
- 29 Definicje pojęć „fundusze” oraz „zamrożenie funduszy” zawarte w art. 1 rozporządzenia nr 881/2002 pokrywają się w istocie z definicjami przedstawionymi w art. 1 rozporządzenia nr 467/2001.

30 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 881/2002:

„ 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”.

31 Załącznik nr I do rozporządzenia nr 881/2002 zawiera wykaz osób, podmiotów i grup, których dotyczy zamrożenie funduszy nałożone w art. 2. Wykaz ten zawiera m. in. nazwisko następującej osoby fizycznej: „Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Arabia Saudyjska”.

32 Dnia 20 grudnia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła 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), 1333 (2000) 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.

- 33 Dnia 17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła 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 zostaną ponownie usprawnione po dwunastu miesiącach lub w razie konieczności przed ich upływem.
- 34 Uznając, że wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) wymaga działania Wspólnoty, dnia 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, str. 62). Artykuł 1 tego wspólnego stanowiska stanowi, że wprowadzając w życie środki określone w art. 3 wspólnego stanowiska 2002/402/WPZiB, Wspólnota Europejska przewiduje wyjątki dozwolone rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002).
- 35 Dnia 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, str. 1). W motywie czwartym tego rozporządzenia Rada wskazuje, że w następstwie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) niezbędne jest dostosowanie środków wprowadzonych przez Wspólnotę.
- 36 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 561/2003:

„W rozporządzeniu [...] nr 881/2002 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

»Artykuł 2a

1. Artykuł 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) (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)(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.

[...]«”.

Przebieg postępowania i żądania stron

37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu Pierwszej Instancji w dniu 18 grudnia 2001 r., zarejestrowanym pod numerem T-315/01 Yassin Abdullah Kadi złożył skargę na podstawie art. 230 WE przeciwko Radzie i Komisji, w której wniósł o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzeń nr 2062/2001 oraz nr 467/2001 w zakresie, w jakim go dotyczą;

— obciążenie Rady i/lub Komisji kosztami postępowania.

38 W odpowiedziach na skargę, złożonych w sekretariacie Sądu odpowiednio dnia 20 lutego 2002 r. i 21 lutego 2002 r., Rada i Komisja wniosły do Sądu Pierwszej Instancji o:

— oddalenie skargi,

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

39 Pismem z sekretariatu Sądu z dnia 13 czerwca 2002 r. strony zostały wezwane do przedstawienia uwag w przedmiocie skutków uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 oraz zastąpienia go rozporządzeniem nr 881/2002.

- 40 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 28 czerwca 2002 r. w załączniku do przedstawionych uwag skarżący rozszerzył początkowe żądania i zarzuty na rozporządzenie nr 881/2002 (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) w zakresie, w jakim go dotyczyło.
- 41 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 28 czerwca 2002 r. Rada oświadczyła, że nie sprzeciwia się rozszerzeniu początkowych żądań i zarzutów skargi.
- 42 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 1 lipca 2002 r. Komisja zwróciła uwagę, że skargę w początkowym brzmieniu należy odrzucić jako niedopuszczalną, ponieważ jest skierowana przeciwko rozporządzeniu nr 467/2001, a warunki wymienione w szczególności w art. 230 akapit czwarty i piąty WE nie zostały spełnione. Zdaniem Komisji, pierwotną skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia należy rozumieć wyłącznie jako zarzut nielegalności na podstawie art. 241 WE. Zdaniem Komisji należy uznać, że początkowa skarga była skierowana przede wszystkim przeciwko rozporządzeniu nr 2062/2001, a jedynie pośrednio dotyczyła rozporządzenia nr 467/2001. Jednakże w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i w trosce o skuteczność postępowania oraz przy uwzględnieniu faktu, że skutki prawne wywołane przez rozporządzenie nr 2062/2001 obejmują zaskarżone rozporządzenie, Komisja oświadczyła, że nie sprzeciwia się dokonaniu przez skarżącego zmian w złożonych przezeń pismach procesowych w celu rozszerzenia ich zakresu na wspomniane rozporządzenie.
- 43 Ponadto Komisja wniosła do Sądu o stwierdzenie, na podstawie art. 113 regulaminu Sądu Pierwszej Instancji, że skarga na rozporządzenie nr 2062/2001 stała się bezprzedmiotowa i że nie ma potrzeby jej rozpatrywania, ponieważ rozporządzenie to nie wywołuje żadnych skutków prawnych z powodu uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 i zastąpienia go zaskarżonym rozporządzeniem. Komisja wskazała podobny wyrok Trybunału z dnia 5 października 1988 r. w sprawach połączonych 294/86 i 77/87 Technintorg przeciwko Komisji i Radzie (Rec. str. 6077) oraz postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 czerwca 1997 r. w sprawie T-13/96 TEAM i Kolprojekt przeciwko Komisji (Rec. str. II-983).

- 44 Komisja wniosła nadto, na podstawie art. 115 § 1 i art. 116 § 6 regulaminu, o dopuszczeniu jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, podtrzymując swój wniosek o obciążenie skarżącego kosztami postępowania, poniesionymi przez Komisję w okresie kwestionowania przez skarżącego rozporządzenia nr 2062/2001.
- 45 Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu Pierwszej Instancji z dnia 10 września 2002 r. wydanym na podstawie art. 116 § 6 regulaminu Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania strony pozwanej.
- 46 Wskutek zmian wprowadzonych w składzie izb Sądu Pierwszej Instancji w nowym roku sądowym rozpoczynającym się od dnia 1 października 2002 r., sędzia sprawozdawca został przydzielony do drugiej izby, której przydzielono w konsekwencji rozpoznanie niniejszej sprawy.
- 47 Po wysłuchaniu stron Sąd, zgodnie z art. 51 regulaminu, przekazał sprawę izbie złożonej z pięciu sędziów.
- 48 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba w składzie powiększonym) zdecydował o otwarciu procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania, o których mowa w art. 64 regulaminu, wystosował na piśmie kilka pytań do Rady i Komisji, które udzieliły na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 49 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 18 września 2003 r. niniejsza sprawa oraz sprawa T-306/01 Aden i in. przeciwko Radzie i Komisji zostały połączone do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej, zgodnie z art. 50 regulaminu.

- 50 Pismem z dnia 8 października 2003 r. skarżący zwrócił się do Sądu o dołączenie do akt sprawy Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 [brytyjskie zarządzenie w sprawie terroryzmu z 2001 r. (środki nałożone przez Narody Zjednoczone)]. Pismem również z dnia 8 października 2003 r. Komisja zwróciła się do Sądu o dołączenie do akt sprawy „wytycznych w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji]”, przyjętych przez komitet ds. sankcji dnia 7 listopada 2002 r. i zmienionych dnia 10 kwietnia 2003 r. Decyzją prezesa drugiej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 9 października 2003 r. wnioski te zostały uwzględnione.
- 51 Wystąpienia stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 14 października 2003 r.

W przedmiocie skutków procesowych przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia

- 52 Strony postępowania uznały uprawnienie skarżącego do zmiany przedstawionych żądań i zarzutów w sposób zmierzający do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia, uchylającego i zastępującego rozporządzenie nr 467/2001, zmienione rozporządzeniem nr 2062/2001. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 28 czerwca 2002 r. skarżący w istocie oświadczył, że zmienia początkowe żądania i zarzuty w tym właśnie celu.
- 53 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli w toku postępowania dana decyzja zostaje zastąpiona przez inną decyzję w tym samym przedmiocie, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącemu dokonanie zmiany przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżącego do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymogiem skuteczności postępowania. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonej decyzji lub zastąpienie jej inną decyzją w celu ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze na tę decyzję, wniesionej do sądu wspólnotowego oraz powoływania się

w toku postępowania na decyzję zmieniającą lub zastępującą pierwotnie zaskarżoną decyzję w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów na tę późniejszą decyzję lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niej (wyroki Trybunału z dnia 3 marca 1982 r. w sprawie 14/81 Alpha Steel przeciwko Komisji, Rec. str. 749, pkt 8; z dnia 29 września 1987 r. w sprawach połączonych 351/85 i 360/85 Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke przeciwko Komisji, Rec. str. 3639, pkt 11 oraz z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 103/85 Stahlwerke Peine-Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. str. 4131, pkt 11 i 12; wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-46/98 i T-151/98 CCRE przeciwko Komisji, Rec. str. II-167, pkt 33).

54 Orzecznictwo to znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy rozporządzenie dotyczące bezpośrednio i indywidualnie osoby fizycznej zostaje w toku postępowania zastąpione przez rozporządzenie mające ten sam przedmiot.

55 Ponieważ w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z identyczną we wszystkich aspektach sytuacją, należy przychylić się do wniosku skarżącego i uznać, że celem skargi jest uzyskanie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżącego oraz umożliwić stronom ponowne sformułowanie żądań, zarzutów i argumentów w świetle tych nowych okoliczności.

56 W tej sytuacji należy uznać, że początkowy wniosek skarżącego o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia nr 467/2001 stał się bezprzedmiotowy z powodu uchylenia tego rozporządzenia przez zaskarżone rozporządzenie. Nie ma więc już potrzeby rozpatrywania wspomnianego wniosku ani zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję (zob. punkt 42 niniejszego wyroku). Nie ma także potrzeby rozpatrywania wniosku o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia nr 2062/2001, który również stał się bezprzedmiotowy.

57 Z powyższego wynika, że nie ma potrzeby rozpatrywania skargi w części, w jakiej skierowana jest ona przeciwko Komisji. Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy zasada prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz

wymóg skuteczności postępowania, na których oparte jest orzecznictwo powołane w punkcie 53 niniejszego wyroku, uzasadniają również wzięcie pod uwagę żądań, odpowiedzi na zarzuty skargi oraz argumentów Komisji, ponownie sformułowanych, jak wspomniano w punkcie 55 niniejszego wyroku, bez potrzeby ponownego formalnego dopuszczania tej instytucji do postępowania na podstawie art. 115 § 1 i art. 116 § 6 regulaminu, tym razem w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

- 58 Uwzględniając powyższe rozważania należy stwierdzić, że niniejsza skarga jest odtąd skierowana wyłącznie przeciwko Radzie, popieranej przez Komisję oraz Zjednoczone Królestwo, a jej przedmiotem jest wyłącznie stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżącego.

W przedmiocie skargi

1. Uwagi wstępne

- 59 Na poparcie swych żądań skarżący podniósł w skardze trzy zarzuty nieważności oparte na naruszeniu jego praw podstawowych. Pierwszy zarzut oparty jest na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym, drugi na naruszeniu prawa do poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności, trzeci – na naruszeniu prawa do skutecznej kontroli sądowej.

- 60 W replice skarżący podniósł czwarty zarzut, oparty na braku kompetencji i nadużyciu władzy po stronie pozwanych instytucji polegającym na przyjęciu przez nie rozporządzeń nr 467/2001 i nr 2062/2001 na podstawie art. 60 WE i art. 301 WE, podczas gdy postanowienia te, zdaniem skarżącego, uprawniają Wspólnotę do

zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z państwami trzecimi, nie zaś do zamrożenia aktywów osób fizycznych. Jednakże w następstwie uchylecia rozporządzenia nr 467/2001 oraz zastąpienia go przez zaskarżone rozporządzenie, przyjęte na podstawie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE, skarżący w uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 28 czerwca 2002 r. oświadczył, że odstępuje od tego nowego zarzutu.

- 61 Sąd postanowił jednak zbadać z urzędu kwestię kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia na podstawie prawnej z art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE. W istocie zarzut oparty na braku kompetencji prawodawcy należy do bezwzględnych przeszkód procesowych (opinia rzecznika generalnego M. Lagrange'a w sprawie 66/63 Niderlandy przeciwko Wysokiej Władzy, w której zapadł wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r., Rec. str. 1047, 1086), a zatem sąd wspólnotowy może badać ją z urzędu (wyroki Trybunału z dnia 17 grudnia 1959 r. w sprawie 14/59 Société des fonderies de Pont-à-Mousson przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 445, 473; z dnia 10 maja 1960 r. w sprawie 19/58 Niemcy przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 469, 488; z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 108/81 Amylum przeciwko Radzie, Rec. str. 3107, pkt 28 oraz z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-210/98P Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. str. I-5843, pkt 56; wyrok Sądu z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawach połączonych T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 BASF i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-315, pkt 31 oraz z dnia 24 września 1996 r. w sprawie T-182/94 Marx Esser i Del Amo Martinez przeciwko Parlamentowi, RecFP str. I-A-411 i II-1197, pkt 44).
- 62 Ponieważ Rada i Komisja nie miały możliwości zajęcia stanowiska w tej kwestii w trakcie procedury pisemnej, Sąd w ramach środków organizacji postępowania wezwał je do przedstawienia go na piśmie (zob. pkt 48 niniejszego wyroku). Obie instytucje wykonały polecenie Sądu w wyznaczonym im w tym celu terminie. Ponadto w trakcie rozprawy skarżący ponownie poddał w wątpliwość kompetencje Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE. Zjednoczone Królestwo również zajęło w tej kwestii stanowisko w trakcie rozprawy.
- 63 Sąd postanowił w pierwszej kolejności rozstrzygnąć w przedmiocie podniesionego z urzędu zarzutu opartego na braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Sąd rozstrzygnie następnie w przedmiocie trzech zarzutów nieważności opartych na naruszeniu poszczególnych praw podstawowych skarżącego.

2. W przedmiocie zarzutu braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia

Pytania Sądu i odpowiedzi stron

64 Sąd w pytaniach postawionych na piśmie Radzie oraz Komisji przypomniał, że w opinii prawnej 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. (Rec. str. I-1759, pkt 29 i 30) Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył, iż celem art. 235 WE (obecnie 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. Ponieważ wspomniane postanowienie Traktatu stanowi integralną część porządku instytucjonalnego opartego na zasadzie powierzonych kompetencji, nie może być ono podstawą rozszerzenia zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy Traktatu wynikające z całości jego postanowień, a w szczególności z postanowień określających zadania i działania Wspólnoty. W każdym razie wspomniany artykuł nie może być podstawą przyjęcia przepisów, których skutkiem byłaby zmiana Traktatu z pominięciem procedury przewidzianej przezeń w tym celu. W świetle powyższej opinii prawnej Trybunału, Sąd Pierwszej Instancji wezwał Radę i Komisję do wskazania tych postawionych w Traktacie celów Wspólnoty, które wymienione instytucje zamierzały osiągnąć za pomocą przepisów przewidzianych w zaskarżonym rozporządzeniu.

65 Rada odpowiedziała w istocie, że celem tych przepisów jest interwencja gospodarcza i finansowa, która jej zdaniem jest jednym z celów Traktatu WE.

66 W tym względzie Rada zaznaczyła, że cele Wspólnoty są określone nie tylko w art. 3 WE, lecz mogą one wynikać z postanowień o charakterze szczególnym.

- 67 Zdaniem Rady elementem rozstrzygającym jest w tym względzie to, że od czasu rewizji Traktatu dokonanej w traktacie z Maastricht, art. 60 WE i art. 301 WE określają zadania i działania Wspólnoty w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych oraz są podstawą prawną dla wyraźnego przeniesienia kompetencji na rzecz Wspólnoty w celu ich wykonania. Kompetencje te są zdaniem Rady w sposób wyraźny ograniczone oraz w rzeczywistości uzależnione od przyjęcia aktu na podstawie postanowień Traktatu UE odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Zgodnie z art. 11 ust. 1 tiret trzecie UE jednym z celów WPZiB jest „utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”.
- 68 Należy więc uznać, że interwencja gospodarcza i finansowa z przyczyn politycznych, w szczególności w ramach wykonania wiążącej decyzji Rady Bezpieczeństwa, jest celem wyraźnie postawionym i prawnie uzasadnionym przez Traktat WE, nawet jeżeli ma on charakter drugorzędny i związany jest pośrednio z głównymi celami Traktatu, w szczególności dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału [art. 3 ust. 1 lit. c) WE] oraz ustanowieniem systemu niezakłóconej konkurencji [art. 3 ust. 1 lit. g) WE], a także jest związany z Traktatem UE.
- 69 Rada dodaje, że w niniejszym przypadku art. 308 WE został włączony do podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia w celu uzupełnienia podstawy prawnej z art. 60 WE i art. 301 WE, tak aby umożliwić nałożenie środków nie tylko względem państw trzecich, lecz również względem osób fizycznych oraz podmiotów niepaństwowych niekoniecznie powiązanych z rządem bądź reżimem tego państwa w sytuacji, gdy Traktat WE nie przewiduje kompetencji do działania wymaganych w tym celu.
- 70 W ten sposób, zdaniem Rady, Wspólnota może przystosować się do zmiany w międzynarodowej praktyce, polegającej obecnie na stosowaniu „sankcji celowych”, skierowanych przeciwko osobom fizycznym stanowiącym zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa, nie zaś przeciwko ludności cywilnej.

71

Rada twierdzi, że okoliczności niniejszego przypadku, w jakich powołała się na art. 308 WE nie są odmienne od tych, w jakich postanowienie to było poprzednio stosowane w celu osiągnięcia jednego z celów Traktatu WE w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, kiedy traktat ten nie przewidywał kompetencji do działania wymaganych w tym celu. Rada wskazuje w tym kontekście:

- w zakresie polityki społecznej, liczne dyrektywy, które na podstawie art. 235 Traktatu WE, niekiedy uzupełnionego przez art. 100 Traktatu WE (obecnie art. 94 WE), rozszerzyły zakres zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej, przewidzianej w art. 119 Traktatu WE (art. 117–120 Traktatu WE zostały zastąpione przez art. 136–143 WE) w celu podniesienia jej do rangi ogólnej zasady równego traktowania we wszystkich dziedzinach, w których mogła utrzymywać się potencjalna dyskryminacja oraz w celu umożliwienia skorzystania z niej osobom prowadzącym działalność na własny rachunek, w tym w sektorze rolniczym, a w szczególności, dyrektywę Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 39, str. 40), dyrektywę Rady 79/9/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 1979, L 6, str. 24), dyrektywę Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (Dz.U. L 225, str. 40) oraz dyrektywę Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz.U. L 359, str. 56);

- w zakresie swobodnego przepływu osób, liczne akty prawne, które na podstawie art. 235 Traktatu WE oraz art. 51 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 42 WE), rozszerzyły na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, członków ich rodzin oraz studentów prawa przyznane pracownikom najemnym

przemieszczającym się we Wspólnocie, a w szczególności rozporządzenie Rady (EWG) nr 1390/81 z dnia 12 maja 1981 r. rozszerzające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie na osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin (Dz.U. L 143, str. 1);

— ostatnio, rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (Dz.U. L 151, str. 1), przyjęte na podstawie artykułu 213 Traktatu WE (obecnie art. 284 WE) oraz artykułu 235 Traktatu WE.

72 Trybunał uznał, że taka praktyka jest zgodna z prawem (wyrok z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-114/88 Delbar, Rec. str. 4067).

73 Ponadto ustawodawca wspólnotowy poprzednio stosował już art. 235 Traktatu WE jako podstawę prawną w zakresie sankcji. W tym względzie Rada wyjaśnia, że przed wprowadzeniem do Traktatu WE art. 301 WE oraz art. 60 WE, liczne rozporządzenia Rady nakładające sankcje handlowe były oparte na art. 113 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 133 WE) [zob. przykładowo rozporządzenie Rady (EWG) nr 596/82 z dnia 15 marca 1982 r. zmieniające system przywozu niektórych towarów pochodzących ze Związku Radzieckiego (Dz.U. L 72, str. 15), rozporządzenie Rady (EWG) nr 877/82 z dnia 16 kwietnia 1982 r. w sprawie wstrzymania przywozu wszystkich towarów pochodzących z Argentyny (Dz.U. L 102, str. 1) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 3302/86 z dnia 27 października 1986 r. w sprawie wstrzymania przywozu bryłek złota pochodzących z Republiki Południowej Afryki (Dz.U. L 305, str. 11)]. Jeżeli jednak środki te wykraczały poza zakres stosowania wspólnej polityki handlowej lub dotyczyły osób fizycznych bądź osób prawnych ustanowionych we Wspólnocie, były one również oparte na podstawie prawnej z art. 235 Traktatu WE. Było tak w szczególności w przypadku

rozporządzenia Rady (EWG) nr 3541/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. zakazującego zaspakajania roszczeń irackich z tytułu umów i transakcji, na których wykonanie wpływ wywarła rezolucja 661 (1990) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i rezolucje pokrewne (Dz.U. L 361, str. 1), którego art. 2 stanowi, że „zakazuje się zaspokajać lub podejmować jakiegokolwiek kroki zmierzające do zaspokojenia roszczenia złożonego przez [...] każdą osobę lub organ pośrednio lub bezpośrednio działający w imieniu lub na rzecz jednej lub więcej osób lub organów w Iraku”.

- 74 W odpowiedzi na jednakowe pytania postawione na piśmie przez Sąd, Komisja zwróciła uwagę, że wykonanie sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa mogło w całości lub w części podlegać zakresowi stosowania Traktatu WE w zakresie wspólnej polityki handlowej bądź rynku wewnętrznego.
- 75 W niniejszym przypadku Komisja utrzymuje, odsyłając do motywu czwartego zaskarżonego rozporządzenia, że sporne środki były niezbędne dla zagwarantowania jednolitego stosowania i interpretacji ograniczeń w przepływie kapitału wprowadzonych w życie zgodnie ze spornymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa w sposób zapewniający utrzymanie swobodnego przepływu kapitału we Wspólnocie oraz uniknięcie zakłócenia konkurencji.
- 76 Komisja uważa ponadto, że ochronę międzynarodowego bezpieczeństwa zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz Unii należy uznać za leżącą w ogólnych ramach postanowień Traktatu WE. W tym względzie Komisja odsyła po pierwsze do art. 3 UE oraz art. 11 UE, a po drugie, do preambuły Traktatu WE, w której unawiające się strony potwierdziły „solidarność, która łączy Europę z krajami zamorskimi [...] zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych” oraz zadeklarowały, że zdecydowane są „zachować i umocnić pokój i wolność”. Komisja wyprowadza z tego „wyznaczony Wspólnocie cel ogólny w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa”, z którego wynikają szczególnie art. 60 WE oraz art. 301 WE, które są jednocześnie szczególnym przejawem kompetencji wspólnotowych w zakresie uregulowań w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego przepływu kapitału.

- 77 Komisja dodaje, że ponieważ postanowienia tytułu III, rozdziału 4 Traktatu WE odnoszące się do przepływu kapitału nie przyznają Wspólnocie żadnych kompetencji szczególnych, art. 308 WE został w niniejszym przypadku uznany za uzupełniającą podstawę prawną w celu zapewnienia Wspólnocie możliwości nakładania spornych ograniczeń, w szczególności w odniesieniu do osób fizycznych, zgodnie ze wspólnym stanowiskiem przyjętym przez Radę.
- 78 Podczas rozprawy Zjednoczone Królestwo sprecyzowało, że celem o zasięgu wspólnotowym, do realizacji którego zmierza zaskarżone rozporządzenie, jest jednolite wykonywanie wewnątrz Wspólnoty obowiązków związanych z ograniczeniami w przepływie kapitału, nałożonymi na państwa członkowskie przez Radę Bezpieczeństwa.
- 79 Zjednoczone Królestwo podkreśla, że stworzenie rynku wewnętrznego w zakresie przepływu kapitału jest jednym z celów Wspólnoty określonych w art. 3 WE. Zjednoczone Królestwo uważa, że jednolite stosowanie wszelkich ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału na rynku ma zasadnicze znaczenie przy tworzeniu rynku wewnętrznego.
- 80 Gdyby natomiast sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie były wykonywane za pomocą środków przyjmowanych na szczeblu wspólnotowym, mogłoby to doprowadzić do wystąpienia między państwami członkowskimi rozbieżności w stosowaniu środka polegającego na zamrożeniu aktywów. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa wykonywanie wspomnianych rezolucji odrębnie przez każde państwo członkowskie doprowadziłoby nieuchronnie do pojawienia się różnic w interpretacji zakresu ciężących na nich obowiązków oraz sprzeczności w dziedzinie swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi, co mogłoby spowodować zakłócenie konkurencji.
- 81 Zjednoczone Królestwo twierdzi ponadto, że środków zmierzających do zamrożenia funduszy osób fizycznych, przyjętych w celu zerwania stosunków gospodarczych z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi, a nie z państwami trzecimi, nie należy uznawać za rozszerzające „zakres kompetencji Wspólnoty poza ogólne

ramy Traktatu wynikające z całości jego postanowień”, zgodnie z brzmieniem opinii prawnej 2/94, powołanej w punkcie 64 niniejszego wyroku. W opinii Zjednoczonego Królestwa Wspólnota posiada w ramach Traktatu kompetencje do przyjęcia środków wprowadzających ograniczenia w przepływie kapitału, również skierowanych przeciwko osobom fizycznym. Chociaż środki wprowadzające ograniczenia w przepływie kapitału osób fizycznych przyjęte w celu zerwania stosunków gospodarczych z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi należą do dziedziny, w której Traktat WE nie przyznał instytucjom szczególnych kompetencji i w celu ich zastosowania należy powołać się na art. 308 WE, środków tych nie można uznać za wykraczające poza ogólne ramy Traktatu.

82 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że powołanie się na art. 308 WE w okolicznościach niniejszej sprawy nie różni się od sytuacji, w jakich postanowienie to było uprzednio stosowane, w szczególności w zakresie polityki społecznej, kiedy służyło osiągnięciu innych celów Wspólnoty w przypadku braku konkretnej podstawy prawnej w Traktacie (por. pkt 71 niniejszego wyroku).

83 W trakcie rozprawy skarżący poddał w wątpliwość kompetencje Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE.

84 Zdaniem skarżącego powołanie się na art. 60 WE oraz art. 301 WE nie jest w niniejszym przypadku dopuszczalne po pierwsze z powodu tego, że zaskarżone rozporządzenie przewiduje przyjęcie środków skierowanych przeciwko osobom fizycznym, nie zaś przeciwko państwom trzecim.

85 Po drugie powołanie się na art. 308 WE jest niedopuszczalne również z powodu tego, że celem zaskarżonego rozporządzenia nie jest osiągnięcie jakiegokolwiek celu postawionego w Traktacie WE, lecz wyłącznie osiągnięcie celów w dziedzinie

WPZiB, które podlegają zakresowi Traktatu UE. Zdaniem skarżącego zwłaszcza zamrożenie aktywów osób fizycznych pozostaje bez rzeczywistego związku z celem polegającym na „unikaniu [w szczególności] zakłócania konkurencji”, określonym w motywie czwartym zaskarżonego rozporządzenia (wyrok Trybunału z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-8419, pkt 84 i 85).

- 86 W tym względzie skarżący zaznacza w szczególności, że aby dany środek mógł zostać przyjęty przez Wspólnotę na podstawie art. 308 WE, nie wystarczy, że ma on na celu osiągnięcie jednego z celów postawionych w Traktacie UE. Skarżący dodaje, że Trybunał stwierdził w powołanej w punkcie 64 niniejszego wyroku opinii prawnej 2/94, iż wspomniane postanowienie nie pozwala na przystąpienie Wspólnoty do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności (ECHR), chociaż cel, jakim jest poszanowanie praw człowieka został wyraźnie wymieniony w Traktacie UE. Skarżący wnosi więc do Sądu o odrzucenie wykładni rozszerzającej art. 308 WE proponowanej przez Radę oraz Komisję, której skutkiem, jego zdaniem, byłoby przyznanie temu postanowieniu Traktatu potencjalnie nieograniczonego zakresu.

Ocena Sądu

- 87 W odróżnieniu od rozporządzenia nr 467/2001, podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia stanowi nie tylko art. 60 WE i art. 301 WE, lecz także art. 308 WE. W ten sposób rozporządzenie to odzwierciedla rozwój sytuacji międzynarodowej, w jakiej kolejne sankcje były nakładane przez Radę Bezpieczeństwa i wykonywane przez Wspólnotę.
- 88 Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1333 (2000), przyjęta w ramach działań podjętych w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu, uznawana za konieczną dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zob. motyw siódmy tej rezolucji), dotyczyła również reżimu talibów, który w tym czasie kontrolował największą część terytorium afgańskiego oraz udzielał schronienia i wsparcia Osamie bin Ladenowi i osobom z nim powiązanym.

- 89 Właśnie ów wyraźnie ustalony związek z terytorium i reżimem rządzącym państwa trzeciego doprowadził Radę do stwierdzenia, że rozporządzenie nr 467/2001 mogło zostać oparte na podstawie prawnej z art. 60 WE i art. 301 WE. Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem, ponieważ brzmienie wymienionych postanowień nie wyklucza przyjęcia środków ograniczających skierowanych bezpośrednio przeciwko osobom fizycznym lub organizacjom, o ile zmierzają one w istocie do ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich.
- 90 Jak słusznie podkreśliła Rada, środki przewidziane w rozporządzeniu nr 467/2001 należą do umownie nazwanych „sankcjami celowymi” (smart sanctions), które pojawiły się w praktyce ONZ w latach dziewięćdziesiątych. Sankcje tego rodzaju zastępują klasyczny środek w postaci całkowitego embarga handlowego skierowanego przeciwko danemu państwu środkami skierowanymi przeciwko wybranemu celowi, nakładanymi w taki sposób, aby ograniczyć szkody wśród ludności cywilnej tego państwa, lecz rzeczywiście obciążać sankcjami dany reżim i jego przywódców. Praktyka instytucji wspólnotowych rozwinęła się w tym samym kierunku, ponieważ Rada następnie uznała, że art. 60 WE i art. 301 WE umożliwiały jej podjęcie środków ograniczających skierowanych przeciwko podmiotom lub osobom faktycznie sprawującym kontrolę nad częścią terytorium państwa trzeciego oraz przeciwko podmiotom lub osobom rzeczywiście sprawującym kontrolę nad aparatem rządzącym państwa trzeciego, jak również przeciwko osobom i podmiotom z nimi powiązanymi, które im zapewniają wsparcie o charakterze gospodarczym.
- 91 Interpretacja ta, zgodna z treścią art. 60 WE i art. 301 WE, jest uzasadniona zarówno względami skuteczności, jak i względami humanitarnymi.
- 92 Jednakże rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) została przyjęta dnia 16 stycznia 2002 r., po upadku reżimu talibów w następstwie zbrojnej interwencji międzynarodowej koalicji w Afganistanie, rozpoczętej w październiku 2001 r. W konsekwencji, chociaż rezolucja ta w dalszym ciągu wyraźnie odnosi się do

talibów, nie jest już skierowana przeciwko odsuniętemu od władzy reżimowi, lecz raczej bezpośrednio przeciwko Osامية bin Ladenowi, sieci Al-Kaida oraz osobom i podmiotom z nimi powiązanym.

- 93 Brak jakiegokolwiek związku między sankcjami nałożonymi na podstawie tej rezolucji i terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego, podkreślony już w punkcie 2 motywów projektu rozporządzenia Rady przedstawionego przez Komisję dnia 6 marca 2002 r., który leży u podstaw zaskarżonego rozporządzenia [COM/2002/117 końcowy], został wyraźnie przyznany przez Radę podczas rozprawy, przynajmniej w odniesieniu do osób i podmiotów nieznajdujących się w tym okresie w Afganistanie.
- 94 W braku tego związku Rada oraz Komisja stwierdziły, że art. 60 WE i art. 301 WE nie stanowiły samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Należy zgodzić się z powyższym stwierdzeniem.
- 95 Artykuł 60 ust. 1 WE stanowi w istocie, że Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 301 WE, podjąć „w stosunku do danych państw trzecich” pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności. Artykuł 301 WE przewiduje wyraźnie możliwość podjęcia przez Wspólnotę działania zmierzającego do zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych „z jednym lub większą liczbą państw trzecich”.
- 96 Ponadto fakt, że postanowienia te dopuszczają nałożenie „sankcji celowych” nie tylko na dane państwo trzecie jako takie, lecz również na przywódców tego państwa trzeciego oraz na osoby fizyczne i podmioty, które są z nimi powiązane lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane (zob. pkt 89–91 niniejszego wyroku), nie pozwala stwierdzić, że w dalszym ciągu dotyczą one tych osób

fizycznych i podmiotów po odsunięciu od władzy reżimu rządzącego tym państwem trzecim. W tych okolicznościach nie istnieje już w istocie wystarczający związek między tymi osobami fizycznymi lub podmiotami a danym państwem trzecim.

- 97 W każdym razie z powyższego wynika, że art. 60 WE oraz art. 301 WE nie stanowią samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla zaskarżonego rozporządzenia.
- 98 Ponadto, w przeciwieństwie do stanowiska zajętego przez Komisję w projekcie rozporządzenia Rady leżącym u podstaw zaskarżonego rozporządzenia (zob. pkt 93 niniejszego wyroku), Rada stwierdziła, że art. 308 WE również nie stanowi samodzielnie odpowiedniej podstawy prawnej do przyjęcia wspomnianego rozporządzenia. Należy zgodzić się także i z tym stwierdzeniem.
- 99 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem (wyrok Trybunału z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 1493, pkt 13) z samej treści art. 308 WE wynika, że przyjęcie tego artykułu za podstawę prawną danego aktu prawnego jest uzasadnione wyłącznie w przypadku, gdy żadne inne postanowienie Traktatu nie przyznaje instytucjom Wspólnoty kompetencji niezbędnych do przyjęcia tego aktu. W takiej sytuacji art. 308 WE umożliwia instytucjom podjęcie działań w celu osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty mimo braku postanowienia przyznającego im niezbędne w tym celu kompetencje.
- 100 W odniesieniu do pierwszej przesłanki stosowania art. 308 WE jest pewne, 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 do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych takich jak zamrożenie funduszy, skierowanych przeciwko osobom fizycznym i podmiotom podejrzanym o udział w jego finansowaniu bez ustalenia jakiegokolwiek związku z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego. Pierwsza przesłanka została więc w niniejszym przypadku spełniona.

- 101 Zgodnie z orzecznictwem powołanym w pkt 99 niniejszego wyroku spełnienie drugiej przesłanki stosowania art. 308 WE wymaga połączenia walki z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności nałożenia na osoby fizyczne i podmioty podejrzewane o udział w jego finansowaniu sankcji gospodarczych i finansowych takich jak zamrożenie funduszy, z jednym z celów wyznaczonych Wspólnocie w Traktacie.
- 102 W niniejszym przypadku motywy zaskarżonego rozporządzenia są w tej kwestii wyjątkowo zwięzłe. Ponadto Rada w motywie czwartym rozporządzenia stwierdziła, że środki wymagane na podstawie rezolucji 1390 (2002) i wspólnego stanowiska 2002/402 „podlegają zakresowi Traktatu”, oraz że należało przyjąć przepisy wspólnotowe „szczególnie w celu unikania zakłócania konkurencji”.
- 103 W odniesieniu do tezy, że sporne środki „podlegają zakresowi Traktatu” należy natomiast stwierdzić od razu, że żaden z celów Traktatu wyraźnie wymienionych w art. 2 WE i art. 3 WE nie wydaje się możliwy do osiągnięcia za pomocą spornych środków.
- 104 W szczególności w odróżnieniu od środków skierowanych przeciwko niektórym osobom fizycznym lub prawnym ustanowionym we Wspólnocie, przewidzianych w rozporządzeniu nr 3541/92 powołanym przez Radę na poparcie jej tezy (zob. pkt 73 niniejszego wyroku), środków przewidzianych w zaskarżonym rozporządzeniu nie można usprawiedliwić celem w postaci wprowadzenia wspólnej polityki handlowej [art. 3 ust. 1 lit. b) WE], co do którego zostało orzeczone, że Wspólnota ma kompetencje do przyjęcia środków w postaci embarga handlowego na podstawie art. 133 WE, ponieważ w niniejszym przypadku przedmiotem sporu nie są stosunki handlowe Wspólnoty z państwami trzecimi.

- 105 W odniesieniu do celu w postaci wprowadzenia systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym [art. 3 ust. 1 lit. g) WE], nie przekonuje stwierdzenie wystąpienia prawdopodobieństwa zakłócenia konkurencji, któremu zgodnie z jego motywami zaskarżone rozporządzenie miało zapobiec.
- 106 Reguły konkurencji zawarte w Traktacie WE skierowane są do przedsiębiorstw oraz państw członkowskich, jeżeli naruszają one równowagę konkurencyjną między przedsiębiorstwami (zob. w odniesieniu do art. 87 WE wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. 709, pkt 26 oraz w odniesieniu do art. 81 WE, wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 170/83 Hydrotherm, Rec. str. 2999, pkt 11).
- 107 W niniejszym przypadku po pierwsze żadna ze stron nie twierdzi, że osoby fizyczne bądź podmioty, których dotyczy zaskarżone rozporządzenie, są przedsiębiorstwami w rozumieniu reguł konkurencji zawartych w Traktacie WE.
- 108 Po drugie nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia sposobu, w jaki wykonanie na szczeblu Wspólnoty bądź jej państw członkowskich szczególnych środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, zarządzonych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002), mogłoby zakłócić konkurencję.
- 109 Powyższego stwierdzenia nie podważa ustalony zarówno przez Komisję w odpowiedzi udzielonej przez nią na piśmie na pytania Sądu, jak i przez Zjednoczone Królestwo w trakcie rozprawy, związek między celem określonym w art. 3 ust. 1 lit. g) WE i środkiem w postaci ustanowienia wspólnego rynku charakteryzującego się w szczególności zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie kapitału [art. 3 ust. 1 lit. c) WE] (zob. w szczególności pkt 75 i 78–80 niniejszego wyroku).

- 110 Pod tym względem należy zaznaczyć, że Wspólnota nie ma wyraźnie przyznaných kompetencji do nałożenia ograniczeń w przepływie kapitału i płatności. Natomiast art. 58 WE umożliwia państwom członkowskim podejmowanie środków o takim skutku, o ile jest to i pozostaje uzasadnione dla osiągnięcia celów określonych w tym artykule, w szczególności uzasadnionych względami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym (zob. analogicznie z art. 30 WE wyrok Trybunału z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 Richardt, Rec. str. I-4621, pkt 19 oraz powołane w nim orzecznictwo). Ponieważ pojęcie bezpieczeństwa publicznego obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne jak i zewnętrzne państwa, państwa członkowskie z zasady są uprawnione do przyjmowania na podstawie art. 58 ust. 1 lit. b) WE środków tego rodzaju jak przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu. Jeżeli środki te są zgodne z art. 58 ust. 3 WE i nie wykraczają poza zakres konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu, są one zgodne z systemem swobodnego przepływu kapitału i płatności oraz z systemem wolnej konkurencji ustanowionymi na mocy Traktatu WE.
- 111 Należy dodać, że gdyby zwykłe stwierdzenie, że istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia różnic między przepisami krajowymi oraz niewykazane prawdopodobieństwo wystąpienia przeszkód w swobodnym przepływie kapitału lub zniekształcenia konkurencji, jakie mogą z tego wyniknąć, było wystarczające dla uzasadnienia przyjęcia art. 308 WE w związku z art. 3 ust. 1 lit. c) i g) WE za podstawę prawną rozporządzenia, wówczas nie tylko postanowienia rozdziału 3 tytułu VI Traktatu WE odnoszące się do zbliżania ustawodawstw zostałyby pozbawione znaczenia, lecz również kontrola sądowa dotycząca przestrzegania podstawy prawnej mogłaby zostać całkowicie pozbawiona skuteczności. Przeszkodziłoby to sądowni wspólnotowemu w wypełnieniu ciążącego na nim na podstawie art. 220 WE obowiązku czuwania nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu Traktatu (zob. podobnie, à propos art. 100 A Traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 95 WE, ww. w pkt 85 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 84, 85 i 106–108 oraz cytowane w nim orzecznictwo).
- 112 W każdym razie okoliczności przedstawione Sądowi do oceny nie pozwalają stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie rzeczywiście przyczynia się do zapobieżenia możliwości pojawienia się przeszkód w swobodnym przepływie kapitału lub znaczącego zniekształcenia konkurencji.

- 113 W przeciwieństwie do twierdzeń Komisji oraz Zjednoczonego Królestwa Sąd uważa w szczególności, że wykonanie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa przez państwa członkowskie, nie zaś przez Wspólnotę, nie może doprowadzić do powstania prawdopodobnego i poważnego ryzyka pojawienia się rozbieżności między państwami członkowskimi w stosowaniu zamrożenia funduszy. Po pierwsze wspomniane rezolucje zawierają w istocie wyraźne, precyzyjne i szczegółowe definicje oraz przepisy, które faktycznie nie pozostawiają miejsca na interpretację. Po drugie środki przewidziane w celu wykonania tych rezolucji są tej wagi, że nie wywołują obawy pojawienia się tego ryzyka.
- 114 W tych okolicznościach środki będące przedmiotem sporu nie mogą być usprawiedliwione celem określonym w art. 3 ust. 1 lit. c) i g) WE.
- 115 Ponadto w niniejszym przypadku nietrafne okazują się liczne przykłady przyjęcia art. 308 WE za uzupełnienie podstawy prawnej, przytoczone przez Radę (zob. pkt 71 i 73 niniejszego wyroku). Po pierwsze z podanych przykładów w rzeczywistości nie wynika, że w poszczególnych przypadkach nie spełniono przesłanek stosowania art. 308 WE, a w szczególności przesłanki w postaci osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty. Po drugie akty prawne podane w tych przykładach nie były pod tym względem kwestionowane w postępowaniu przed Trybunałem, zwłaszcza w sprawie *Delbar*, o której mowa w punkcie 72 niniejszego wyroku. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zwyczajna praktyka Rady nie może w żadnym przypadku naruszać postanowień Traktatu, a konsekwencji stworzyć precedensu wiążącego instytucje Wspólnoty w zakresie wyboru właściwej podstawy prawnej (wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. 855, pkt 24 oraz opinia prawna Trybunału nr 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. str. I-5267, pkt 52).
- 116 Z całości powyższych rozważań wynika, że walka z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności 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 art. 3 WE.

- 117 Oprócz celów Traktatu wyraźnie określonych w art. 2 WE i art. 3 WE, Komisja w odpowiedzi udzielonej na piśmie na pytania Sądu wskazała również cel Wspólnoty o charakterze bardziej ogólnym, który jej zdaniem uzasadnia w niniejszym przypadku obranie za podstawę prawną art. 308 WE. Komisja wywiodła więc z preambuły Traktatu WE „wyznaczony Wspólnocie cel ogólny w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa” (zob. pkt 76 niniejszego wyroku). Nie jest możliwe przyjęcie powyższej tezy.
- 118 W przeciwieństwie do twierdzenia Komisji, z preambuły Traktatu WE w istocie nie wynika w żaden sposób, aby stawał on szerszy cel w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Bezsporne jest, że głównym celem Traktatu jest zakończenie konfliktów z przeszłości między narodami Europy poprzez stworzenie „coraz ściślejszego związku” między nimi, jednak jest on bez wpływu na realizowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Należy ona wyłącznie do celów Traktatu UE, który, jak podkreślono w jego preambule, ma na celu przejście do „nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich”.
- 119 Można stwierdzić z pewnością, że ów cel Unii powinien pobudzać Wspólnotę do działania w zakresie jej własnych kompetencji, przykładowo w zakresie wspólnej polityki handlowej, natomiast nie można na nim opierać przyjęcia środków na podstawie art. 308 WE, w szczególności w dziedzinach, w których kompetencje Wspólnoty mają marginalny charakter i są enumeratywnie wyliczone w Traktacie.
- 120 Wreszcie nie wydaje się, aby dopuszczalne było interpretowanie art. 308 WE w ten sposób, że umożliwiał on instytucjom powołanie się nań w celu osiągnięcia jednego z celów Traktatu UE. Sąd uważa w szczególności, że współistnienie Unii i Wspólnoty jako związanych, lecz odrębnych porządków prawnych oraz struktura filarów, zamierzone przez twórców obecnie obowiązujących Traktatów, nie upoważniają ani instytucji, ani państw członkowskich do oparcia się na „klauzuli elastyczności” z art. 308 WE w celu obejścia braku kompetencji Wspólnoty niezbędnych do osiągnięcia danego celu Unii. Odmienna interpretacja doprowadziłaby w ostateczności do umożliwienia stosowania tego postanowienia do wszystkich

dziedzin wchodzących w zakres WPZiB oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (WSiSW), tak aby Wspólnota zawsze mogła podjąć działania w celu osiągnięcia celów wynikających z jej polityk. Wskutek tego wiele postanowień Traktatu UE pozbawionych zostałyby ich zakresu stosowania, co stałoby w sprzeczności z wprowadzaniem aktów właściwych WPZiB (wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska) oraz WSiSW (wspólne stanowiska, decyzje, decyzje ramowe).

- 121 Należy więc stwierdzić, że art. 308 WE, jak zresztą art. 60 WE i art. 301 WE rozpatrywane oddzielnie, nie stanowi samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla oparcia na nim zaskarżonego rozporządzenia.
- 122 Zarówno w motywach zaskarżonego rozporządzenia, jak i w odpowiedzi udzielonej na piśmie na pytania Sądu, Rada jednak zwróciła uwagę, że art. 308 WE zastosowany w połączeniu z art. 60 WE i art. 301 WE przyznaje jej kompetencje do przyjęcia rozporządzenia wspólnotowego mającego na celu walkę z finansowaniem międzynarodowego terroryzmu, podjętą przez Unię oraz jej państwa członkowskie na podstawie WPZiB, nakładającego w tym celu sankcje gospodarcze i finansowe w stosunku do osób fizycznych, bez wykazywania jakiegokolwiek powiązania z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego. Z powyższym stwierdzeniem należy się zgodzić.
- 123 W tym kontekście należy w istocie wziąć pod uwagę specjalnie ustanowiony w Traktacie z Maastricht pomost między działaniami Wspólnoty nakładającymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i art. 301 WE oraz celami Traktatu UE w zakresie stosunków zewnętrznych.
- 124 W istocie stwierdzić należy, że art. 60 WE oraz art. 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.

125 W ramach art. 60 WE i art. 301 WE działanie Wspólnoty jest więc w rzeczywistości działaniem Unii podejmowanym na podstawie filaru wspólnotowego po przyjęciu przez Radę wspólnego stanowiska lub wspólnego działania w ramach WPZiB.

126 W tym względzie należy odnotować, że zgodnie z art. 3 UE Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego. Unia czuwa w szczególności nad spójnością całości swych działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie takiej spójności i współpracują w tym celu. Gwarantują one realizację tych polityk w ramach swoich kompetencji.

127 Tak jak kompetencje do działania przewidziane w Traktacie WE mogą okazać się niewystarczające do umożliwienia instytucjom podjęcia działania mającego na celu osiągnięcie w ramach funkcjonowania wspólnego rynku jednego z celów Wspólnoty, podobnie kompetencje do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych, przewidzianych w art. 60 WE i art. 301 WE, tj. zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności, mogą się okazać niewystarczające dla umożliwienia instytucjom zrealizowania celu WPZiB, podlegającego zakresowi Traktatu UE, dla którego postanowienia te zostały specjalnie wprowadzone do Traktatu WE.

128 Należy więc przyjąć, że w szczególnym kontekście przewidzianym w art. 60 WE i art. 301 WE, obranie art. 308 WE za uzupełniającą podstawę prawną jest uzasadnione wymogami spójności wyrażonymi w art. 3 UE, jeżeli postanowienia te nie przyznają instytucjom wspólnotowym niezbędnych uprawnień, w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych, do działania zmierzającego do osiągnięcia celu postawionego Unii oraz jej państwom członkowskim w ramach WPZiB.

- 129 Możliwe jest więc, że wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte w ramach WPZiB wymagają od Wspólnoty podjęcia środków w postaci sankcji gospodarczych i finansowych wykraczających poza środki wyraźnie przewidziane w art. 60 WE i art. 301 WE, polegających na zerwaniu lub ograniczeniu stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności.
- 130 W takiej sytuacji obranie za podstawę prawną łącznie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE pozwala zrealizować w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych cel postawiony w ramach WPZiB Unii oraz jej państwom członkowskim, wyrażony w danym wspólnym stanowisku lub wspólnym działaniu, mimo wyraźnego przyznania Wspólnocie kompetencji do nakładania sankcji gospodarczych i finansowych w odniesieniu do osób lub podmiotów nie mających wystarczającego związku z określonym państwem trzecim.
- 131 W niniejszym przypadku walka z międzynarodowym terroryzmem i jego finansowaniem bezspornie należy do celów Unii objętych WPZiB, zdefiniowanych w art. 11 UE, nawet jeżeli nie dotyczy specyficznie państw trzecich lub ich przywódców.
- 132 Ponadto oczywiste jest, że wspólne stanowisko 2002/402 zostało przyjęte przez Radę jednomyślnie w ramach tej walki, oraz że nakazuje ono nałożenie przez Wspólnotę sankcji gospodarczych i finansowych w stosunku do osób fizycznych podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu już bez wykazania istnienia jakiegokolwiek związku z terytorium bądź reżimem rządzącym państwa trzeciego.
- 133 W tym kontekście powołanie się na art. 308 WE w celu uzupełnienia kompetencji do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych przyznanych Wspólnocie na mocy art. 60 WE i art. 301 WE jest uzasadnione przez wzgląd na to, że współcześnie państw nie można już uważać za jedyne źródło zagrożenia dla międzynarodowego

pokoju i bezpieczeństwa. Wspólnota międzynarodowa, a także Unia i jej filar wspólnotowy nie mogą zostać powstrzymane od przystosowania się do nowych zagrożeń poprzez nakładanie sankcji gospodarczych i finansowych nie tylko w stosunku do państw trzecich, lecz również w stosunku do osób, grup, przedsiębiorstw lub podmiotów powiązanych, prowadzących terrorystyczną działalność w skali międzynarodowej lub w inny sposób zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.

134 Wynika więc z tego, że w niniejszym przypadku, obierając art. 308 WE za uzupełniającą podstawę prawną, Rada nie rozszerzyła zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy Traktatu wynikające z całości jego postanowień, a w szczególności tych określających zadania i działania Wspólnoty.

135 Słusznie zatem instytucje oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, że Rada miała kompetencje do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, które wprowadza na terytorium Wspólnoty sankcje gospodarcze i finansowe przewidziane we wspólnym stanowisku 2002/402, w oparciu łącznie o art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE.

3. *W przedmiocie trzech zarzutów opartych na naruszeniu praw podstawowych skarżącego*

Argumenty stron

136 W argumentacji odnoszącej się do okoliczności faktycznych skarżący oświadczył, że jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność o międzynarodowym zasięgu oraz obywatelem Arabii Saudyjskiej posiadającym istotne interesy finansowe w Unii Europejskiej. Skarżący dodaje, że od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 2062/2001, a następnie zaskarżonego rozporządzenia, jego fundusze oraz aktywa

w Unii Europejskiej zostały zamrożone, oraz że nie może prowadzić on swojej działalności. Umieszczenie jego nazwiska w wykazie zawartym w załączniku I do zaskarżonego rozporządzenia narusza ponadto, zdaniem skarżącego, jego dobre imię na płaszczyźnie osobistej oraz zawodowej. Skarżący uważa się za ofiarę poważnej pomyłki sądowej oraz stwierdza, że nigdy nie był zaangażowany w działalność terrorystyczną i w żaden sposób nie wspierał finansowo tego rodzaju działalności, ani w związku z Osamą bin Ladenem, ani Al-Kaidą, ani w żaden inny sposób.

137 Skarżący dodaje, że zastosowano wobec niego również środki krajowe, zarządzające zamrożenie jego funduszy w Zjednoczonym Królestwie, Stanach Zjednoczonych oraz Szwajcarii, których zgodność z prawem zakwestionował przed sądem. Skarżący zaznacza w szczególności, że wniósł skargę o stwierdzenie nieważności („judicial review”) zamrożenia funduszy zarządzanego przez brytyjskie ministerstwo finansów. Podczas posiedzenia przygotowawczego odbytego w ramach tego postępowania sąd rozpatrujący sprawę stwierdził, że w świetle prawa krajowego zarzut niezgodności z prawem tego środka nie był oczywiście bezpodstawny. Jednakże rząd Zjednoczonego Królestwa stwierdził, że z powodu bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego postępowanie wszczęte przez skarżącego przed sądem krajowym jest bezprzedmiotowe, chyba że postępowanie w sprawie zaskarżonego rozporządzenia zostanie rozstrzygnięte na korzyść skarżącego. Skarżący przypuszcza ponadto, że jego nazwisko zostało umieszczone w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji na podstawie tej samej informacji, która została przekazana przez rząd Zjednoczonego Królestwa w ramach wspomnianego postępowania przed sądem krajowym.

138 W argumentacji odnoszącej się do okoliczności prawnych skarżący podkreśla na wstępie, że zgodnie z orzecznictwem (wyrok Trybunału z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. str. 491, pkt 13) prawa podstawowe przyznane i gwarantowane przez konstytucje państw członkowskich, a w szczególności prawa potwierdzone przez ECHR, stanowią integralną część wspólnotowego porządku prawnego.

139 Na poparcie swych żądań skarżący wskazał następnie trzy zarzuty nieważności: po pierwsze — naruszenie prawa do bycia wysłuchanym, po drugie — naruszenie podstawowego prawa do poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności, po trzecie — naruszenie prawa do skutecznej kontroli sądowej.

140 Zdaniem skarżącego powołane przez Radę i Komisję rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie przyznają tym instytucjom kompetencji do działań naruszających wymienione prawa podstawowe bez przedstawienia Sądowi niezbędnych dowodów uzasadniających takie działania. Unia Europejska jako porządek prawny niezależny od Narodów Zjednoczonych, regulowany przez właściwe mu zasady prawa, powinna, zdaniem skarżącego, uzasadniać podejmowane przez nią środki, powołując się na przysługujące jej kompetencje oraz obowiązki ciężące na niej względem osób fizycznych, wobec których ów porządek prawny znajduje zastosowanie.

141 W odniesieniu w szczególności do zarzucanego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym skarżący przyznaje, że początkowo zastosowany środek w postaci zamrożenia jego aktywów ze swej natury nie podlegał obowiązkowi powiadomienia poprzedzającego jego zastosowanie.

142 Jednakże skarżący dochodzi prawa do bycia wysłuchanym przez Radę i Komisję w celu uzyskania skreślenia jego nazwiska z wykazu osób i podmiotów objętych sankcjami, na podstawie ogólnej zasady prawa wspólnotowego, według której adresatom wydawanych przez organy publiczne decyzji, które znacząco naruszają ich interesy, należy we właściwy sposób umożliwić przedstawienie ich opinii w tej sprawie (wyrok Trybunału z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Marine Point przeciwko Komisji*, Rec. str. 1063, pkt 15). Skarżący przypomina, że we wszystkich postępowaniach mogących mieć wpływ na sytuację zainteresowanego i mogących wywołać niekorzystne dla niego następstwa należy zapewnić poszanowanie prawa do obrony jako zasady o podstawowym charakterze (wyrok Trybunału z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux przeciwko Komisji*, Rec. str. 3137 oraz z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-49/88 *Al-Jubail Fertilizer i Saudi Arabian Fertilizer przeciwko Radzie*, Rec. str. I-3187).

143 W niniejszym przypadku, zdaniem skarżącego, zaskarżone rozporządzenie w sposób oczywisty narusza wspomniane podstawowe zasady, ponieważ upoważnia Radę do zamrożenia na czas nieograniczony funduszy skarżącego, nie przewidując jakiegokolwiek możliwości wysłuchania go w przedmiocie prawdziwości i rzeczowości faktów i okoliczności będących przedmiotem zarzutów oraz przedstawionych przeciwko niemu dowodów.

- 144 W odniesieniu w szczególności do zarzucanego naruszenia podstawowego prawa do poszanowania własności, gwarantowanego przez art. 1 Protokołu dodatkowego do ECHR oraz przez ogólne zasady prawa wspólnotowego, jak również zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności skarżący zaznacza, że zaskarżone rozporządzenie umożliwia zamrożenie jego funduszy wyłącznie na podstawie umieszczenia jego nazwiska w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji, bez możliwości dokonania przez instytucje wspólnotowe jakiegokolwiek oceny przedstawionych dowodów oraz względów mogących uzasadnić podjęcie środka tego rodzaju oraz bez zrównoważenia występujących w sprawie interesów.
- 145 Skarżący podkreśla w replice, że instytucje same przyznały, iż nie zrównoważyły interesów oraz nie zbadały dowodów przedstawionych przeciwko niemu. Skarżący dodaje, że instytucje ponadto nie przedstawiły Sądowi żadnego dowodu wskazującego, że w przypadku wspomnianego zrównoważenia interesów zamrożenie aktywów skarżącego byłoby uzasadnione. W tych okolicznościach Sąd, zdaniem skarżącego, nie ma podstaw do rozstrzygnięcia kwestii, czy zaskarżone rozporządzenie uzasadnia podjęcie tak surowych środków w stosunku do majątku skarżącego.
- 146 W odniesieniu natomiast do zarzucanego naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej skarżący przypomina, że w wyroku z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston (Rec. str. 1651, pkt 18), Trybunał uznał, że prawo to stanowi jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego.
- 147 Skarżący jest zdania, że w niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie nie przewiduje możliwości podobnej kontroli, w szczególności kontroli dowodów przedstawionych przeciwko skarżącemu, co narusza wspomnianą ogólną zasadę.
- 148 Skarżący dodaje, że gdyby taka kontrola sądowa istniała, mógłby on wykazać, że postawione mu zarzuty są nieuzasadnione.

149 Ponadto, w odpowiedzi na argument Rady, zgodnie z którym został on poddany zwykłym środkom administracyjnym, nie zaś jakiegokolwiek sankcji bądź konfiskacie majątku, zapewniających mu ochronę z art. 6 ECHR skarżący podkreśla, że został oskarżony o najcięższą formę przestępczości, czyli udział w organizacji terrorystycznej odpowiedzialnej za zamachy z dnia 11 września 2001 r., oraz że jego dobre imię zostało naruszone, jego mienie zostało zamrożone bez ograniczenia w czasie ani wysokości, a miało to miejsce w sytuacji, w której Rada po pierwsze nie przeprowadziła oceny dowodów przedstawionych przeciwko skarżącemu; po drugie nie zamierzała ani nie mogła umożliwić mu zakwestionowania zamrożenia majątku, a po trzecie twierdzi, że Sąd nie może podjąć kroków w celu zbadania, czy decyzja o zamrożeniu aktywów skarżącego była prawidłowa.

150 Zdaniem skarżącego, instytucje Wspólnoty nie mogą zwolnić się z ciężącego na nich obowiązku przestrzegania jego praw podstawowych zasłaniając się decyzjami podejmowanymi przez Radę Bezpieczeństwa, tym bardziej że w decyzjach tych prawo do obrony nie jest przestrzegane. W odniesieniu do rozporządzenia wspólnotowego skarżący twierdzi, że ma prawo do skorzystania z kontroli sądowej w ramach Wspólnoty. Zdaniem skarżącego stwierdzenie Rady, jakoby nie miała ona w tym zakresie żadnych uprawnień uznaniowych i była zobowiązana do działania zgodnie ze wytycznymi ONZ wyraźnie wskazuje na nieprawidłowość, jaką dotknięte jest zaskarżone rozporządzenie.

151 Skarżący dodaje w replice, że starał się o nawiązanie bezpośredniego kontaktu z komitetem ds. sankcji w celu wykreślenia jego nazwiska ze spornego wykazu. Odpowiedziano mu, że nie przyjmuje się uwag ze strony osób fizycznych, natomiast skargi dotyczące sankcji nakładanych na szczeblu krajowym powinny być kierowane do właściwego sądu. Skarżący zwrócił się zatem do saudyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych o udzielenie mu pomocy w dochodzeniu jego racji przed komitetem ds. sankcji. Ponadto skarżący podjął działania w Stanach Zjednoczonych w celu przedstawienia swojego problemu przed Office of Foreign Assets Control (OFAC). Skarżący dodaje, że instytucje wspólnotowe nie mogą więc zarzucać mu niepodjęcia wszelkich możliwych kroków w celu odblokowania jego aktywów.

- 152 Skarżący stwierdza w końcu, że nieprzekonujący jest argument, zgodnie z którym jest on uprawniony do wszczęcia niniejszego postępowania, jeżeli Sąd nie ma możliwości zbadania zasadności skargi. Aby spełnić wymogi skutecznej kontroli sądowej Sąd powinien zbadać zasadność przedstawionych mu dowodów lub stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia z powodu tego, że nie zawiera ono podstawy prawnej do przeprowadzenia tego badania.
- 153 Tytułem podstawowych argumentów Rada oraz Komisja, odsyłając w szczególności do art. 24 ust. 1, art. 25, art. 41, art. 48 ust. 2 oraz art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, podnoszą po pierwsze, że na wzór państw członkowskich ONZ Wspólnota jest zobowiązana na podstawie prawa międzynarodowego do wykonywania w zakresie swoich kompetencji rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w szczególności przyjętych w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych; po drugie, że kompetencje instytucji wspólnotowych są w tej dziedzinie ograniczone, a instytucje nie dysponują jakimikolwiek uprawnieniami dyskrecyjnymi ani zakresem swobodnego uznania; po trzecie, że wskutek tego nie mogą zmienić treści tych rezolucji ani ustanowić mechanizmów dających do takiej zmiany podstawę oraz po czwarte, że należy odrzucić każdą inną umowę międzynarodową lub uregulowanie krajowe, mogące stanowić przeszkodę w wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa.
- 154 W tym względzie Rada oraz Komisja zaznaczają, że zaskarżone rozporządzenie dokonuje transpozycji do wspólnotowego porządku prawnego rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002), przyjętych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, początkowo przeciwko reżimowi talibów w Afganistanie, a następnie w odpowiedzi na działania terrorystyczne związane z zamachami z dnia 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, D.C. (Stany Zjednoczone). Po tym, jak dniu 17 października 2001 r. nazwisko skarżącego zostało dodane do wykazu sporządzonego przez komitet ds. sankcji, rozporządzenie nr 2062/2001 wprowadziło zmiany do wspomnianego wykazu osób, których fundusze zostały zamrożone z powodu ich powiązań z talibami, Osamą bin Ladenem i siecią Al-Kaida, włączając do niego nazwisko skarżącego, zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 467/2001.

155 Celem instytucji wspólnotowych było więc doprowadzenie do wykonania przez państwa członkowskie Wspólnoty obowiązków na nich ciążących na podstawie art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych poprzez automatyczne dokonanie transpozycji do wspólnotowego porządku prawnego wykazów osób lub podmiotów sporządzonych przez Radę Bezpieczeństwa lub komitet ds. sankcji, zgodnie z obowiązującymi procedurami.

156 W tym względzie Rada i Komisja podkreślają, że jako członkowie Narodów Zjednoczonych państwa członkowskie Wspólnoty zgodziły się wykonywać bez zastrzeżeń decyzje podjęte w ich imieniu przez Radę Bezpieczeństwa w nadrzędnym interesie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zob. art. 24 ust. 1 oraz art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych). Obowiązki ciążące na członkach ONZ na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych przeważają nad wszelkimi innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, jakim członkowie ONZ mogą podlegać. Artykuł 103 Karty umożliwia więc, zdaniem Rady i Komisji, odrzucenie jakichkolwiek innych przepisów międzynarodowego prawa umownego lub zwyczajowego w celu zastosowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, wprowadzając tym samym „skutek konwalidacji”.

157 Zdaniem instytucji systemu prawa krajowego nie mogą ponadto stanowić przeszkody dla środków wykonawczych przyjętych na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. Gdyby członek ONZ miał możliwość zmiany treści rezolucji Rady Bezpieczeństwa, niemożliwe byłoby utrzymanie jednolitego ich stosowania, co jest niezbędne dla zagwarantowania ich skuteczności.

158 Chociaż Wspólnota jako taka nie jest członkiem ONZ, zdaniem instytucji jest ona zobowiązana do podejmowania w zakresie swoich kompetencji działań zmierzających do wykonania obowiązków ciążących na jej państwach członkowskich z tytułu ich przynależności do Narodów Zjednoczonych. W tym względzie Komisja zaznacza, że kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego (wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 Poulsen et Diva Navigation, Rec. str. I-6019, pkt 9 oraz z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. str. I-3655, pkt 45). Rada i Komisja przywołują również wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 kwietnia 1998 r.

w sprawie T-184/95 Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji (Rec. str. II-667). Chociaż wyrok ten dotyczył wprowadzenia embarga handlowego, środka wspólnej polityki handlowej wchodzącego w zakres wyłącznych kompetencji Wspólnoty na podstawie art. 133 WE, Rada i Komisja uważają, że zasada ustanowiona w tym wyroku obowiązuje również w odniesieniu do ograniczeń w przepływie kapitału i płatności przyjętych, jak w niniejszym przypadku, na podstawie art. 60 WE oraz art. 301 WE.

159 Rada uogólnia powyższe twierdzenie zwracając uwagę na fakt, że kiedy Wspólnota podejmuje działania mające na celu wykonanie obowiązków ciężących na jej państwach członkowskich z tytułu ich przynależności do ONZ na podstawie przeniesienia przez państwa członkowskie niezbędnych kompetencji na jej rzecz bądź uznania przez nie, że interwencja Wspólnoty jest wskazana ze względów politycznych, w celach praktycznych należy uznać, że z punktu widzenia art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych Wspólnota znajduje się w tej samej sytuacji co członkowie ONZ.

160 Bez naruszenia ciężących na niej oraz jej państwach członkowskich zobowiązań międzynarodowych Wspólnota nie miała więc możliwości, zdaniem Rady i Komisji, wyłączenia nazwisk niektórych osób z wykazu sporządzonego przez komitet ds. sankcji, uprzedniego ich zawiadomienia lub zamiast tego, wyrażenia zgody na przeprowadzenie rewizji, na podstawie której nazwiska niektórych osób mogłyby zostać z tego wykazu wyłączone. Zdaniem Rady byłoby to ponadto sprzeczne z obowiązkiem lojalnej współpracy między państwami członkowskimi a Wspólnotą, wyrażonym w art. 10 WE.

161 Rada dodaje, że nawet gdyby zaskarżone rozporządzenie naruszało prawa podstawowe skarżącego, to okoliczności jego przyjęcia wykluczają bezprawność działania po stronie Rady ze względu na brzmienie art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Zdaniem tej instytucji, jeżeli Wspólnota podejmuje środki, odpowiadające woli państw członkowskich wykonania obowiązków ciężących na nich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, korzysta ona z pewnością z ochrony przyznanej przez Kartę, a w szczególności ze „skutku konwalidacji”. Rada uważa, że skutek ten znajduje zastosowanie również w odniesieniu do praw podstawowych, które na podstawie właściwych mechanizmów prawa międzynarodowego mogą w sytuacjach nadzwyczajnych zostać tymczasowo zawieszane.

162 W każdym razie Rada uważa, że w niniejszej sprawie kompetencje Sądu Pierwszej Instancji należy ograniczyć do rozważenia kwestii, czy instytucje popełniły oczywisty błąd wykonując obowiązki wymienione w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002). Wykonanie kompetencji wykraczających poza ten zakres oznaczałoby, zdaniem Rady, pośrednią i selektywną kontrolę sądową w odniesieniu do wiążących środków zarządzonych przez Radę Bezpieczeństwa w ramach pełnionej przez nią roli polegającej na utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wywołałoby znaczne zakłócenia w międzynarodowych stosunkach Wspólnoty i jej państw członkowskich, mogłoby zostać zakwestionowane na podstawie art. 10 WE oraz mogłoby naruszyć podstawy ładu międzynarodowego wprowadzonego przez państwa po 1945 r. Rada uważa, że środki tego rodzaju nie mogą być kwestionowane na szczeblu krajowym lub regionalnym, lecz wyłącznie przed samą Radą Bezpieczeństwa.

163 Również Komisja jest zdania, że jakakolwiek decyzja o usunięciu lub zmianie wykazu przyjętego przez Radę Bezpieczeństwa mogłaby znacznie zakłócić stosunki międzynarodowe Wspólnoty i jej państw członkowskich. Komisja twierdzi, że sytuacja taka doprowadziłaby Wspólnotę do uchybienia jej ogólnemu zobowiązaniu do poszanowania prawa międzynarodowego, a państwa członkowskie do uchybienia ich szczególnym zobowiązaniom wynikającym z Karty Narodów Zjednoczonych. Sytuacja taka stanowiłaby również naruszenie zasady jednolitego stosowania decyzji Rady Bezpieczeństwa, która jest warunkiem sine qua non ich skuteczności. Komisja zaznacza jeszcze, że zasada kurtuazji międzynarodowej wymaga wykonania wspomnianych środków przez Wspólnotę, ponieważ ich celem jest ochrona wszystkich państw przed zamachami terrorystycznymi.

164 Zdaniem Komisji wyklucza to rozpatrywanie przez Sąd zgodności zaskarżonego rozporządzenia z prawami powołanymi przez skarżącego. Nawet przy założeniu, że prawa te zostałyby naruszone, co nie miało miejsca, Wspólnota w dalszym ciągu byłaby zobowiązana do wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a gdyby zaniechała działania, państwa członkowskie byłyby zobowiązane do jego podjęcia.

- 165 Tytułem argumentu dodatkowego, na wypadek, gdyby Sąd postanowił zbadać w całości zasadność trzech zarzutów nieważności powołanych przez skarżącego, Rada i Komisja zaznaczają, że zaskarżone rozporządzenie nie narusza wskazanych przez skarżącego praw i wolności podstawowych.
- 166 Instytucje twierdzą po pierwsze, że zaskarżone rozporządzenie nie narusza prawa skarżącego do bycia wysłuchanym.
- 167 W niniejszym przypadku instytucjom wspólnotowym nie przysługują w istocie żadne uprawnienia do zbadania sprawy, ani zakres swobodnego uznania w odniesieniu do stanu faktycznego ani swoboda w ocenie politycznej sytuacji. Instytucje podkreślają, że są one po prostu zobowiązane do wykonania środków przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa w celu zagwarantowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i nie mają uprawnień do zastosowania mechanizmu oceny tych środków. Rada i Komisja uważają więc, że prawo do bycia wysłuchanym, jednoznacznie wiążące w ramach procedur administracyjnych, nie znajduje zastosowania w okolicznościach niniejszego przypadku.
- 168 Po drugie środki wykonane przez zaskarżone rozporządzenie nie naruszają ani zasady proporcjonalności, ani podstawowego prawa skarżącego do poszanowania własności, ponieważ prawo to nie korzysta z bezwzględnej ochrony, a jego wykonywanie może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych względami interesu ogólnego.
- 169 W niniejszym przypadku bardzo wyraźnie przejawia się interes ogólny Wspólnoty i jej państw członkowskich w postaci przestrzegania obowiązków nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa w ten sposób, aby aktywa osób fizycznych nie mogły być wykorzystywane w celu wspierania terroryzmu. Rada i Komisja podkreślają, że środki przyjęte przez Wspólnotę, ograniczające się do wykonania wiążących decyzji

Rady Bezpieczeństwa, zostały podyktowane doniosłością wspomnianego celu i nie zakłóciły równowagi między wymogami interesu ogólnego i wymogami związanymi z ochroną praw podstawowych osób fizycznych. W tych okolicznościach Rada uważa, że spornych środków nie można uważać za niewłaściwe lub nieproporcjonalne, nawet jeżeli są surowe względem skarżącego.

- 170 Ponieważ skarżący wydaje się w istocie zarzucać instytucjom wspólnotowym, że nie przewidziały żadnego mechanizmu oceny tych środków, Komisja przypomina, że wspomniane instytucje jedynie zapewniły wykonanie decyzji Rady Bezpieczeństwa, bez możliwości ich zmiany.
- 171 Ponieważ skarżący twierdzi, że środki wykorzystane w celu osiągnięcia wspomnianych celów są nieproporcjonalne, Komisja zaznacza, że zarzut ten mógłby zostać podniesiony wyłącznie wobec decyzji Rady Bezpieczeństwa.
- 172 Po trzecie, w odniesieniu do prawa do skutecznej kontroli sądowej, Rada i Komisja twierdzą w szczególności, że skarżący miał możliwość wniesienia niniejszej skargi do Sądu na podstawie art. 230 WE.
- 173 Zdaniem Rady kwestia zakresu kontroli sądowej, jaki byłby uzasadniony lub odpowiedni w niniejszym przypadku, jest kwestią odrębną, która powinna zostać rozpatrzona przez Sąd.
- 174 W tym względzie Rada zaznacza, że jeżeli Wspólnota podejmuje działania nie dysponując żadnymi uprawnieniami dyskrecyjnymi, na podstawie decyzji podjętej przez organ, któremu wspólnota międzynarodowa powierzyła znaczne

uprawnienia w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, pełna kontrola sądowa mogłaby naruszyć system ONZ ustanowiony w 1945 r., znacząco zaszkodzić międzynarodowym stosunkom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich, a także stałaby w sprzeczności z ciążącym na Wspólnocie obowiązkiem poszanowania prawa międzynarodowego.

- 175 Rada oraz Komisja zauważają również, że skarżący, w razie konieczności reprezentowany przez Arabię Saudyjską, może zwrócić się do Rady Bezpieczeństwa lub komitetu ds. sankcji w celu przedstawienia swojej opinii, bezpośrednio lub za pośrednictwem służb ministerstwa skarbu Zjednoczonego Królestwa. Będąc organizacją międzyrządową ONZ z pewnością nie rozpatrzyłaby uwag skarżącego jako osoby fizycznej. Jednakże ONZ nie mogłaby nie zapoznać się z opinią swych członków. Rada i Komisja są zdania, że gdyby władze saudyjskie były przekonane o niewinności skarżącego, nie byłoby powodu, dla którego nie można byłoby podjąć kroków w celu ponownego rozważenia kwestii umieszczenia jego nazwiska w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji. Instytucje dodają, że skarżący nie przedstawił informacji w przedmiocie wyniku podjętych przezeń zabiegów przed tym organem ani w przedmiocie opinii, którą mógł wyrazić, chociaż zrobiły to niektóre osoby umieszczone w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji.

Ocena Sądu

Uwagi wstępne

- 176 Sąd może skutecznie rozstrzygnąć w przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu praw podstawowych skarżącego wyłącznie w zakresie, w jakim podlegają one jego kontroli sądowej oraz w zakresie, w jakim – przy założeniu, że są zasadne – mogą doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

177 W niniejszym przypadku instytucje oraz Zjednoczone Królestwo utrzymują w istocie, że żadna z powyższych dwóch przesłanek nie została spełniona z powodu pierwszeństwa obowiązków ciążących na Wspólnocie i jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych przed każdym innym obowiązkiem wynikającym z prawa międzynarodowego, wspólnotowego lub krajowego. Ocena argumentów tych stron postępowania powinna zatem poprzedzać rozważenie argumentów skarżącego.

178 W tym względzie Sąd uznaje 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 przyjętymi na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

179 Ocena ta rozstrzyga w istocie o ocenie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności, w szczególności pod względem zgodności z prawami podstawowymi, aktów wspólnotowych wykonujących takie rezolucje. Druga z wymienionych ocen zostanie więc przeprowadzona w następnej kolejności.

180 W trzeciej kolejności Sąd orzeknie w przedmiocie zarzutów naruszenia praw podstawowych skarżącego, o ile zostanie stwierdzone, że podlegają one kontroli sądowej przezeń sprawowanej, oraz że mogą spowodować nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym

181 Należy stwierdzić, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego obowiązki państw członkowskich ONZ wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych bezspornie przeważają nad wszystkimi innymi obowiązkami wynikającymi z prawa krajowego lub z prawa ustanowionego na mocy umów międzynarodowych,

włączając w to, w odniesieniu do państw członkowskich Rady Europy, obowiązki wynikające z europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności oraz, w odniesieniu do państw, które są również członkami Wspólnoty, obowiązki wynikające z Traktatu WE.

182 W odniesieniu po pierwsze do zależności między Kartą Narodów Zjednoczonych a prawem krajowym państw członkowskich ONZ, wspomniana zasada pierwszeństwa wynika z zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zgodnie z art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r., systematyzującej te zasady, (której art. 5 stanowi, że konwencja ta ma zastosowanie „do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej” [tłumaczenie nieoficjalne]), strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

183 W odniesieniu po drugie do zależności między Kartą Narodów Zjednoczonych a umownym prawem międzynarodowym, wspomniana zasada pierwszeństwa została wyraźnie potwierdzona w art. 103 Karty, zgodnie z którym „w razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikającymi z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty”. Zgodnie z art. 30 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i wbrew zasadom zwykle stosowanym w przypadku późniejszych traktatów, konwencja ta ma zastosowanie zarówno do traktatów wcześniejszych, jak i późniejszych w stosunku do Karty Narodów Zjednoczonych. Zdaniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wszystkie traktaty regionalne, dwustronne i wielostronne, jakie mogą zostać zawarte przez strony, zawsze są podporządkowane postanowieniom art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych [zob. wyrok MTS z dnia 26 listopada 1984 r. w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki, dotyczący działań militarnych i paramilitarnych podejmowanych na terytorium oraz przeciwko Nikaragui, ICJ Reports 1984, str. 392, pkt 107].

184 Zasada pierwszeństwa obejmuje również postanowienia zawarte w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi, że członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązani są przyjmować i wykonywać

decyzje Rady Bezpieczeństwa. Zdaniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, obowiązki stron w tym względzie, zgodnie z art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, przeważają nad obowiązkami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego [zob. postanowienie MTS z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie Libia przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki (środki tymczasowe), dotyczące kwestii wykładni i stosowania konwencji montrealskiej z 1971 r., wynikających z wypadku lotniczego w Lockerbie, ICJ Reports 1992, str. 16, pkt 42 oraz postanowienie MTS z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie Libia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (środki tymczasowe), dotyczące kwestii wykładni i stosowania konwencji montrealskiej z 1971 r., wynikających z wypadku lotniczego w Lockerbie, ICJ Reports 1992, str. 113, pkt 39].

185 W odniesieniu w szczególności do zależności między obowiązkami państw członkowskich Wspólnoty wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych a obowiązkami ciążącymi na nich na podstawie prawa wspólnotowego należy dodać, że zgodnie z art. 307 akapit pierwszy WE „postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony”.

186 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich celem tego postanowienia jest uściślenie, zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, że stosowanie Traktatu WE nie narusza ciążącego na danym państwie członkowskim obowiązku poszanowania praw państw trzecich, wynikających z wcześniejszej umowy ani obowiązku przestrzegania wynikających z niej zobowiązań (wyrok Trybunału z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie C-324/93 Evans Medical i Macfarlan Smith, Rec. str. I-563, pkt 27, zob. także wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 1962 r. w sprawie 10/61 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1, z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-158/91 Levy, Rec. str. I-4287 oraz z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. str. I-81, pkt 56).

187 Pięć z sześciu państw sygnatariuszy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. było w dniu 1 stycznia 1958 r. członkami ONZ. Chociaż Republika Federalna Niemiec została formalnie przyjęta w poczet członków ONZ dnia 18 września 1973 r., jej zobowiązanie do przestrzegania obowiązków wynikających z Karty Narodów

Zjednoczonych powstało również przed 1 stycznia 1958 r., jak wynika w szczególności z treści Aktu Końcowego konferencji odbytej w Londynie w dniach od 28 września do 3 października 1954 r. (zwanej konferencją „dziewięciu mocarstw”) oraz Układów Paryskich z dnia 23 października 1954 r. Poza tym wszystkie państwa przystępujące do Wspólnoty w okresie późniejszym były już przed przystąpieniem członkami ONZ.

- 188 Ponadto, w celu zapewnienia poszanowania określonej powyżej zasady pierwszeństwa, do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą włączono art. 224 (obecnie art. 297 WE). Zgodnie z tym artykułem „państwa członkowskie konsultują się ze sobą w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych, aby środki do podjęcia których państwo członkowskie może być skłonione [...] w celu wypełnienia przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego nie miały wpływu na funkcjonowanie wspólnego rynku”.
- 189 Rezolucje przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych mają więc skutek wiążący wobec wszystkich państw członkowskich Wspólnoty, które zobowiązane są więc z tego tytułu do podjęcia wszelkich środków zapewniających ich wykonanie (opinia rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-84/95 Bosphorus, w której zapadł wyrok Trybunału z dnia 30 lipca 1996 r., Rec. str. I-3953, I-3956, pkt 2 oraz w sprawie C-177/95 Ebony Maritime i Loten Navigation, w której zapadł wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 1997 r., Rec. str. I-1111, I-1115, pkt 27).
- 190 Z powyższego wynika również, że zarówno na podstawie zasad powszechnego prawa międzynarodowego, jak i na podstawie szczegółowych postanowień Traktatu, państwa członkowskie mają prawo, a nawet obowiązek niestosowania wszystkich postanowień 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.

- 191 W wyroku w sprawie Centro-Com, powołanym w pkt 186 niniejszego wyroku, Trybunał orzekł w szczególności, że środki krajowe sprzeczne z art. 113 Traktatu WE mogłyby być usprawiedliwione na mocy art. 234 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 307 WE), jeżeli okazałyby się one niezbędne dla zapewnienia wykonania przez dane państwo członkowskie obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych oraz rezolucji Rady Bezpieczeństwa.
- 192 Z orzecznictwa wynika natomiast (zob. ww. w pkt 158 wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74), że w odróżnieniu do jej państw członkowskich Wspólnota jako taka nie jest bezpośrednio związana postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, a w konsekwencji nie jest zobowiązana na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego publicznego do przyjmowania i stosowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa zgodnie art. 25 Karty. Przyczyną tego jest fakt, że Wspólnota nie jest ani członkiem ONZ, ani adresatem rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ani sukcesorem praw i obowiązków jej państw członkowskich w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego.
- 193 W związku z tym należy uznać, że zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych ciążyą na Wspólnocie w ten sam sposób jak na jej państwach członkowskich na podstawie Traktatu ją ustanawiającego.
- 194 W tym względzie oczywiste jest, że w chwili zawarcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą na państwach członkowskich ciążyły zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych.
- 195 państwa członkowskie nie mogły na podstawie aktu przyjętego między nimi przenieść na rzecz Wspólnoty kompetencji, których same nie posiadały ani też zwolnić się w ten sposób z obowiązków ciążących na nich wobec państw trzecich na podstawie tej Karty (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych 21/72-24/72 International Fruit Company i in., Rec. str. 1219, zwany dalej „wyrokiem w sprawie International Fruit”, pkt 11).

- 196 Przeciwnie, ich pragnienie przestrzegania zobowiązań tej Karty wynika z samych postanowień Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą i zostało wyrażone w szczególności w art. 224 i 234 akapit pierwszy tego Traktatu (zob. analogicznie wyrok w sprawie *International Fruit*, pkt 12 i 13 oraz opinia rzecznika generalnego M. Mayrasa w tej sprawie, Rec. str. 1231–1237).
- 197 Choć ostatnie z wymienionych postanowień dotyczy wyłącznie obowiązków państw członkowskich, zakłada ono również, że instytucje Wspólnoty zobowiązane są do nieprzeszkadzania państwom członkowskim w wykonaniu obowiązków wynikających z tej Karty (wyrok Trybunału z dnia 14 października 1980 r. w sprawie 812/79 *Burgoa*, Rec. str. 2787, pkt 9).
- 198 Należy także podkreślić, że skoro kompetencje niezbędne do wykonania zobowiązań państw członkowskich wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych zostały przeniesione na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie przyjęły w świetle międzynarodowego prawa publicznego zobowiązanie, że Wspólnota wykonuje je w tym celu samodzielnie.
- 199 W tym kontekście należy po pierwsze przypomnieć, że zgodnie z art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych decyzje Rady Bezpieczeństwa są wykonywane przez członków Narodów Zjednoczonych „bezpośrednio, jak również w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są oni członkami”, a po drugie, że zgodnie z orzecznictwem (ww. w pkt 158 wyrok w sprawie *Poulsen i Diva Navigation*, pkt 9 oraz ww. w pkt 158 wyrok w sprawie *Racke*, pkt 45; zob. również wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn*, Rec. str. 1337, pkt 22) kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, a w konsekwencji, prawo wspólnotowe należy interpretować, a jego zakres stosowania ograniczyć w świetle właściwych zasad prawa międzynarodowego.
- 200 państwa członkowskie, powierzając swoje kompetencje Wspólnocie, wyraziły więc swoją wolę związania Wspólnoty obowiązkami przez nie przyjętymi na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych (zob. analogicznie wyrok w sprawie *International Fruit*, pkt 15).

201 Od wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarcą przekazanie kompetencji, które nastąpiło w stosunkach między państwami członkowskimi a Wspólnotą, zostało przeprowadzone na różne sposoby w ramach wykonania ich zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych (zob. analogicznie wyrok w sprawie *International Fruit*, pkt 16).

202 W ten właśnie sposób na mocy Traktatu o Unii Europejskiej do Traktatu WE został wprowadzony art. 228A (obecnie art. 301 WE) dający szczególną podstawę prawną dla sankcji handlowych, które Wspólnota, w dziedzinie wspólnej polityki handlowej mająca wyłączne kompetencje, może zastosować wobec państw trzecich z powodów politycznych określonych przez jej państwa członkowskie w ramach WPZiB, najczęściej na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nakładających na nie obowiązek przyjęcia takich sankcji.

203 Wynika stąd zatem, 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 [w odniesieniu do kwestii związania Wspólnoty Układem Ogólnym w sprawie Ceł i Handlu (GATT) z 1947 r. zob. analogicznie wyrok w sprawie *International Fruit*, pkt 18; w odniesieniu do przyznania, że Wspólnocie przysługują ograniczone kompetencje w przypadku wykonywania środka w postaci embarga handlowego zarządzanego przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa zob. również ww. w pkt 158 wyrok w sprawie *Dorsch Consult* przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74].

204 Uwzględniając powyższe rozważania należy stwierdzić po pierwsze, że Wspólnota nie może naruszyć obowiązków ciążących na jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych ani przeszkodzić w ich wykonaniu, 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 wywiązać się z tych obowiązków.

- 205 W niniejszym przypadku, we wspólnym stanowisku 2002/402 przyjętym na podstawie postanowień tytułu V Traktatu UE Rada stwierdziła, że działanie Wspólnoty w granicach kompetencji przyznanych jej w Traktacie WE było wymagane w celu wykonania niektórych środków ograniczających skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).
- 206 Wspólnota wykonała te środki poprzez przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia. Jak stwierdzono w punkcie 135 niniejszego wyroku, Wspólnota miała kompetencje do przyjęcia tego aktu na podstawie art. 60 WE, art. 301 WE i art. 308 WE.
- 207 Należy więc uznać za zasadne argumenty przedstawione przez instytucje, ujęte w punkcie 153 niniejszego wyroku, jednak z zastrzeżeniem, że to nie na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego, jak utrzymywały instytucje, lecz na podstawie samego Traktatu WE Wspólnota była zobowiązana do wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa w zakresie swoich kompetencji.
- 208 Argumenty skarżącego oparte na twierdzeniu, że wspólnotowy porządek prawny jest niezależny od Narodów Zjednoczonych i rządzi się właściwymi mu zasadami prawa, należy odrzucić.

W przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności

- 209 Na wstępie należy przypomnieć, 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 legalności aktów wydawanych przez instytucje (wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, pkt 23, z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 *Foto-Frost*, Rec. str. 4199, pkt 16 i z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie C-314/91 *Weber* przeciwko Parlamentowi, Rec. str. I-1093, pkt 8; wyrok Sądu z dnia 2 października 2001 r. w sprawach połączonych T-222/99, T-327/99 i T-329/99 *Martinez i in.* przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-2823, pkt 48, zob. także opinię prawną Trybunału 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., Rec. str. I-6079, pkt 21).

210 Trybunał orzekł wielokrotnie, że „kontrola sądowa [...] jest wyrazem ogólnej zasady prawa stanowiącej podstawę tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim [i która] została potwierdzona w art. 6 i art. 13 [ECHR]” (ww. w pkt 146 wyrok w sprawie *Johnston*, pkt 18; zob. również wyrok Trybunału z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 *Oleifici Borelli* przeciwko Komisji, Rec. str. I-6313, pkt 14, z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-1/99 *Kofisa Italia*, Rec. str. I-207, pkt 46, z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 *Komisja* przeciwko Austrii, Rec. str. I-9285, pkt 45 oraz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677, pkt 39).

211 W niniejszym przypadku zasada ta znajduje wyraz w przyznanym skarżącemu w art. 230 akapit czwarty WE prawie do powierzenia Sądowi kontroli legalności zaskarżonego rozporządzenia, o ile dotyczy go ono bezpośrednio i indywidualnie, oraz do powołania na poparcie swej skargi jakiegokolwiek zarzutu opartego na braku kompetencji, naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatu WE lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub na nadużyciu władzy.

212 Jednak w niniejszym przypadku pojawia się kwestia, czy istnieją strukturalne ograniczenia w kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd w odniesieniu do tego rozporządzenia, wyznaczone przez powszechne prawo międzynarodowe lub przez Traktat WE.

- 213 Należy przypomnieć w istocie, że zaskarżone rozporządzenie, przyjęte przy uwzględnieniu wspólnego stanowiska 2002/402, jest wykonaniem 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 Osامية bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanim, które zostały nałożone, a następnie zaostrzone przez kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Motywy tego rozporządzenia czynią wyraźne odniesienie do rezolucji 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).
- 214 W tym kontekście instytucje słusznie odnotowały, że podjęły działania na podstawie ograniczonych kompetencji, a więc nie posiadały niezależnych uprawnień uznaniowych. W szczególności, instytucje nie mogły bezpośrednio wprowadzić zmian w treści spornych rezolucji ani ustanowić mechanizmu dającego podstawę do wprowadzenia tych zmian.
- 215 Jakakolwiek wewnętrzna kontrola zaskarżonego rozporządzenia, w szczególności z punktu widzenia przepisów bądź zasad ogólnych prawa wspólnotowego dotyczących ochrony praw podstawowych, pociągałaby za sobą rozpatrzenie przez Sąd kwestii incydentalnej w postaci zgodności z prawem wspomnianych rezolucji. W takiej sytuacji źródła zarzucanej przez skarżącego niezgodności z prawem należałoby upatrywać w istocie nie w przyjęciu zaskarżonego rozporządzenia, lecz w nakładających sankcje rezolucjach Rady Bezpieczeństwa (zob. analogicznie ww. w pkt 158 wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74).
- 216 W szczególności gdyby Sąd, zgodnie z żądaniem skarżącego i mimo tego, że zaskarżone rozporządzenie wydaje się nakazane przez prawo międzynarodowe, stwierdził jego nieważność z powodu naruszenia w nim chronionych przez wspólnotowy porządek prawny podstawowych praw skarżącego, stwierdzenie nieważności przedmiotowego rozporządzenia zakładałoby w sposób pośredni, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa naruszały wspomniane prawa podstawowe. Innymi słowy, skarżący wnosi do Sądu o stwierdzenie w sposób dorozumiany, że przedmiotowa norma prawa międzynarodowego naruszyła prawa podstawowe przysługujące osobom fizycznym, chronione przez wspólnotowy porządek prawny.

- 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 punktach 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, art. 48 i art. 103, a także z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.
- 223 Po drugie kompetencja ta byłaby sprzeczna zarówno z postanowieniami Traktatu WE, a w szczególności z art. 5 WE, art. 10 WE, art. 297 WE i art. 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 (ww. w pkt 158 wyroki w sprawie Poulsen i Diva Navigation, pkt 9 oraz w sprawie Racke, 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. str. 1125, pkt 3, z dnia 8 października 1986 r. w sprawie 234/85 Keller, Rec. str. 2897, pkt 7 oraz z dnia 17 października 1989 r. w sprawach połączonych 97/87-99/87 Dow Chemical Ibérica i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 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.

226 Sąd 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 nie dopuszczającymi żadnych odstępstw.

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 oświadczyły, 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 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, str. 226, pkt 79; zob. podobnie ww. w pkt 189 opinię rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-84/95 Bosphorus, pkt 65).
- 232 W świetle powyższych rozważań należy zbadać zarzuty oparte na naruszeniu podstawowych praw skarżącego.

W przedmiocie zarzucanych naruszeń praw podstawowych skarżącego

233 Sąd postanowił rozważyć w pierwszej kolejności zarzucane naruszenie podstawowego prawa do poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności, następnie zarzucane naruszenie prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności

234 Skarżący powołuje się na naruszenie prawa do poszanowania własności, gwarantowanego w art. 1 pierwszego Protokołu dodatkowego do ECHR oraz naruszenie zasady proporcjonalności, będącej podstawową zasadą prawa wspólnotowego.

235 Ponieważ jednak zarzucane naruszenia polegały wyłącznie na zamrożeniu funduszy skarżącego, zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa podjętą za pośrednictwem komitetu ds. sankcji, która została wykonana we Wspólnocie za pomocą zaskarżonego rozporządzenia, bez wykonania żadnych uprawnień uznaniowych, zarzuty skarżącego należy rozpatrzyć w zasadzie wyłącznie w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka, w odniesieniu do norm o charakterze *ius cogens*, zgodnie z zasadami określonymi powyżej.

236 W związku z tym, że zakres oraz surowość zamrożenia funduszy skarżącego zmieniały się z upływem czasu (zob. kolejno art. 2 rozporządzenia nr 467/2001, art. 2 rozporządzenia nr 881/2002 w początkowym brzmieniu oraz art. 2a zaskarżonego rozporządzenia, wprowadzony przez art. 1 rozporządzenia nr 561/2003), należy

ponadto uściślić, że w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności kontrola sprawowana przez Sąd dotyczy wyłącznie obecnie obowiązującego stanu prawnego. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego sądy wspólnotowe uwzględniają w istocie zdarzenia, które w toku postępowania mają wpływ na przedmiot sporu, jak uchylenie, przedłużenie obowiązywania, zastąpienie lub zmiana zaskarżonego aktu (zob. ww. pkt 53 wyroki w sprawach Alpha Steel przeciwko Komisji, Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke przeciwko Komisji, CCRE przeciwko Komisji oraz postanowienie Trybunału z dnia 8 marca 1993 r. w sprawie C-123/92 Lezzi Pietro przeciwko Komisji, Rec. str. I-809, pkt 8–11). Wszystkie strony postępowania zgodziły się w tej kwestii w trakcie rozprawy.

237 Należy więc osądzić, czy zamrożenie funduszy przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, zmienionym przez rozporządzenie nr 561/2003, jak również w sposób pośredni przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa, które są przez te rozporządzenia wykonywane, narusza podstawowe prawa skarżącego.

238 Sąd uważa, że w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do norm o charakterze *ius cogens*, naruszenie takie nie nastąpiło.

239 W tym względzie należy podkreślić przede wszystkim, że zaskarżone rozporządzenie w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie 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 (zob. pkt 36 niniejszego wyroku). Ponadto za wyraźną zgodą komitetu ds. sankcji, zamrożenia funduszy nie stosuje się w odniesieniu do funduszy niezbędnych do pokrycia jakichkolwiek „wydatków nadzwyczajnych”.

- 240 Wyraźnie przyznane w ten sposób możliwości zastosowania wyjątków i odstępstw od zamrożenia funduszy osób umieszczonych w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji wskazują jednoznacznie, że ani celem, ani konsekwencją tych środków nie jest poddanie tych osób nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu.
-
- 241 Ponadto zaznaczyć należy, że art. 17 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. stanowi, że „[k]ażdy człowiek, zarówno sam jak i wspólnie z innymi, ma prawo do posiadania własności”, a art. 17 ust. 2 precyzuje, że „[n]ie wolno nikogo samowolnie pozbawiać jego własności”.
- 242 W konsekwencji, chociaż pośzanowanie prawa własności należy do norm imperatywnych powszechnego prawa międzynarodowego, to wyłącznie samowolne pozbawienie tego prawa można uznać za sprzeczne z *ius cogens*.
- 243 Należy jednak stwierdzić, że skarżący nie został samowolnie pozbawiony tego prawa.
- 244 Po pierwsze zamrożenie funduszy skarżącego stanowi w istocie część sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida oraz talibom i innym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym.
- 245 W tym względzie należy podkreślić znaczenie walki z międzynarodowym terroryzmem oraz prawowitość ochrony przed działaniami organizacji terrorystycznych zapewnianej przez Narody Zjednoczone.

- 246 W preambule rezolucji 1390 (2002) Rada Bezpieczeństwa w szczególności potępiła zamachy terrorystyczne przeprowadzone dnia 11 września 2001 r. deklarując swe zdecydowanie co do zapobiegania aktom tego rodzaju; zaznaczyła, że Osama bin Laden i sieć Al-Kaida prowadzili działania wspierające międzynarodowy terroryzm; potępiła sieć Al-Kaida i związane z nią ugrupowania terrorystyczne za kryminalne akty terrorystyczne wielokrotnie popełniane przez nie w celu pozbawienia życia dużej liczby cywili i zniszczenia mienia oraz potwierdziła ponownie, że międzynarodowe akty terrorystyczne stanowią zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.
- 247 W świetle powyższych okoliczności znaczącej wagi nabiera cel stawiany sankcjom, który zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) z dnia 28 września 2001 r., do której czyni odniesienie motyw trzeci zaskarżonego rozporządzenia, polega na zwalczaniu za pomocą wszelkich środków dostępnych na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w które godzą międzynarodowe akty terrorystyczne. Sporne środki zmierzają więc do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym o fundamentalnym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej.
- 248 Po drugie 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.
- 249 Po trzecie sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przewidują procedurę okresowej rewizji ogólnego systemu sankcji (zob. pkt 16, 25, 33 i 266 niniejszego wyroku).
- 250 Po czwarte, co zostanie przedstawione w następnej kolejności, sporne uregulowania 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.

251 Przy uwzględnieniu powyższych okoliczności, zamrożenie funduszy osób i podmiotów, które na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych i weryfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa, podejrzewane są o powiązania z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, a także o udział w finansowaniu, planowaniu, przygotowywaniu lub przeprowadzaniu aktów terrorystycznych, nie może być uważane za stanowiące arbitralne, niewłaściwe lub nieproporcjonalne naruszenie podstawowych praw zainteresowanych.

252 Z powyższego wynika, że podniesione przez skarżącego argumenty dotyczące zarzucanego naruszenia prawa do poszanowania jego własności oraz zasady proporcjonalności należy odrzucić.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym

253 Przyznając, że początkowo zastosowany środek w postaci zamrożenia funduszy nie podlegał obowiązkowi powiadomienia poprzedzającego jego zastosowanie, skarżący zarzuca Radzie, że nie umożliwiła mu bycia wysłuchanym w przedmiocie faktów, okoliczności oraz przedstawionych przeciwko niemu dowodów (zob. pkt 141–143 niniejszego wyroku). Skarżący formułuje ponadto zarzut w odniesieniu do omawianych decyzji Rady Bezpieczeństwa, twierdząc, że nie jest w nich przestrzegane prawo do obrony (zob. pkt 150 niniejszego wyroku).

254 W tym względzie należy rozróżnić rzekome prawo skarżącego do bycia wysłuchanym przez Radę w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia a rzekomym prawem skarżącego do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji w związku z umieszczeniem jego nazwiska w wykazie osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

255 W odniesieniu po pierwsze do rzekomego prawa skarżącego do bycia wysłuchanym przez Radę w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony w jakimkolwiek postępowaniu toczącym się przeciwko osobie, które może doprowadzić do wyrządzenia jej szkody, jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego, która musi być respektowana nawet w braku odpowiednich przepisów dotyczących tego postępowania. Zasada ta wprowadza wymóg, aby każdej osobie, przeciwko której skierowane są sankcje, umożliwić wypowiedzenie się w przedmiocie zarzucanych jej okoliczności uzasadniających zastosowanie sankcji (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-135/92 Fiskano przeciwko Komisji, Rec. str. I-2885, pkt 39 i 40, z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. str. I-5373, pkt 21 oraz z dnia 21 września 2000 r. w sprawie C-462/98P Mediocurso przeciwko Komisji, Rec. str. I-7183, pkt 36).

256 Rada i Komisja słusznie zaznaczają jednak, że orzecznictwo to rozwinęło się w dziedzinach tego rodzaju jak prawo konkurencji, walka z dumpingiem, pomoc państwa czy kary administracyjne lub zmniejszenie pomocy finansowej, w których instytucje wspólnotowe dysponują szerokimi uprawnieniami dochodzeniowymi, a także szerokim zakresem swobodnego uznania.

257 Zgodnie z orzecznictwem, przestrzeganie gwarancji przyznanych we wspólnotowym porządku prawnym, a w szczególności prawa zainteresowanego do przedstawienia swojego punktu widzenia jest w istocie powiązane z wykonywaniem przez organ wydający sporny akt jego uprawnień uznaniowych (wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. str. I-5469, pkt 14).

258 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

jakiegokolwiek wspólnotowej procedury rozpatrywania bądź ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji, ponieważ zarówno treść spornych środków, jak i procedura ponownego rozpatrywania (zob. pkt 262 i nast. niniejszego wyroku) 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.

259 Z powyższego wynika, że Rada nie była zobowiązana do wysłuchania skarżącego w przedmiocie utrzymania jego nazwiska w wykazie osób i podmiotów objętych sankcjami w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia oraz jego wykonaniem.

260 Należy zatem odrzucić argumenty podniesione przez skarżącego dotyczące zarzucanego naruszenia przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym przez Radę w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

261 W odniesieniu po drugie do rzekomego prawa skarżącego do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji w związku z umieszczeniem jego nazwiska w wykazie osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, należy stwierdzić, że wspomniane rezolucje takiego prawa nie przewidują.

262 Należy jednak zaznaczyć, 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 zwrócić

się do komitetu ds. sankcji za pośrednictwem właściwych organów władzy w celu uzyskania skreślenia ich nazwiska z wykazu osób objętych sankcjami lub przyznania na ich rzecz odstępstwa od zamrożenia funduszy (zob. w szczególności pkt 20, 32 oraz 34–36 niniejszego wyroku).

263 komitet ds. sankcji jest organem pomocniczym Rady Bezpieczeństwa złożonym z przedstawicieli państw wchodzących w skład Rady Bezpieczeństwa. Stał się on odgrywającym ważną rolę stałym organem odpowiedzialnym za sprawowanie bieżącego nadzoru nad stosowaniem sankcji i czuwającym nad jednolitą interpretacją i stosowaniem rezolucji przez wspólnotę międzynarodową (ww. w pkt 189 opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie C-84/95 Bosphorus, pkt 46).

264 W odniesieniu w szczególności do wniosku o ponowne rozpatrzenie indywidualnego przypadku dotyczącego skreślenia nazwiska zainteresowanego z wykazu osób objętych sankcjami „wytyczne w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji]”, przyjęte dnia 7 listopada 2002 r. i zmienione dnia 10 kwietnia 2003 r. (zob. pkt 50 niniejszego wyroku), stanowią w pkt 7:

„a) Bez uszczerbku dla obowiązujących procedur, skarżący [osoba, grupa, przedsiębiorstwo i/lub podmiot umieszczony w wykazie sporządzonym przez komitet] może przedstawić rządowi państwa, w którym ma miejsce zamieszkania i/lub którego jest obywatelem, wniosek o ponowne rozpatrzenie jego sprawy. Jednocześnie skarżący powinien uzasadnić wniosek o skreślenie jego nazwiska z wykazu, przedstawić stosowne informacje oraz wnieść o poparcie tego wniosku.

b) Rząd, do którego skierowany został wniosek (‘rząd, do którego złożono wniosek’) dokonuje oceny stosownych informacji, a następnie podejmuje dwustronne rozmowy z rządem, który pierwotnie wyznaczył skarżącego do

umieszczenia w wykazie [‘rząd wyznaczający’] w celu uzyskania dodatkowych informacji i przeprowadzenia konsultacji w przedmiocie wniosku o skreślenie.

- c) Rząd, który pierwotnie złożył wniosek o umieszczenie w wykazie może również wnieść o uzupełnienie informacji ze strony państwa miejsca zamieszkania lub obywatelstwa skarżącego. Rząd, do którego złożono wniosek oraz rząd wyznaczający w trakcie dwustronnych konsultacji mogą w razie potrzeby zasięgać opinii przewodniczącego komitetu.
- d) Jeżeli po dokonaniu oceny uzupełniających informacji rząd, do którego złożono wniosek przychylił się do wniosku o skreślenie z wykazu, podejmuje on kroki w celu przekonania rządu wyznaczającego do przedstawienia wspólnie lub odrębnie wniosku o skreślenie skierowanego do komitetu. Rząd, do którego złożono wniosek może wnieść o skreślenie do komitetu z pominięciem wniosku ze strony rządu wyznaczającego w ramach procedury zgody wyrażonej przez brak sprzeciwu.
- e) komitet podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Jeżeli w danej kwestii konsensusu nie można osiągnąć, przewodniczący przeprowadza dodatkowe konsultacje, które mogą ułatwić osiągnięcie zgody. Jeżeli po ich odbyciu konsensus w dalszym ciągu nie został osiągnięty, kwestię można przedstawić Radzie Bezpieczeństwa. Uwzględniając szczególnie charakter informacji, przewodniczący może zachęcać do dwustronnej współpracy między zainteresowanymi państwami w celu wyjaśnienia tej kwestii przed podjęciem decyzji” [tłumaczenie nieoficjalne].

²⁶⁵ Sąd stwierdza, że celem przyjęcia powyższych wytycznych przez Radę Bezpieczeństwa było uwzględnienie w jak największym stopniu podstawowych praw osób umieszczonych w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji, a w szczególności prawa do obrony.

266 Znaczenie, jakie Rada Bezpieczeństwa przypisuje przestrzeganiu tych praw wynika zresztą wyraźnie z rezolucji 1526 (2004) z dnia 30 stycznia 2004 r., mającej na celu po pierwsze usprawienie wykonania środków nałożonych w ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999), w ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000) i w ust. 1 i 2 rezolucji 1390 (2002), a po drugie zwiększenie uprawnień komitetu ds. sankcji. Zgodnie z ust. 18 rezolucji 1526 (2004) Rada Bezpieczeństwa „stanowczo zachęca wszystkie państwa do informowania, w miarę możliwości, osób i podmiotów osób i podmiotów, których nazwiska bądź nazwy umieszczono w wykazie [sporządzonym przez komitet ds. sankcji] o środkach zastosowanych [przeciwko nim], wytycznych w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji] oraz rezolucji 1452 (2002)”. Zgodnie z ust. 3 rezolucji 1526 (2004) środki te podlegają usprawieniu po upływie okresu osiemnastu miesięcy od ich przyjęcia lub w razie konieczności przed jego upływem.

267 Powyżej przedstawiona procedura nie przyznaje jednak 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. W ten sposób zainteresowani zależni są od ochrony dyplomatycznej przyznanej przez państwa ich obywatelom.

268 Takiego ograniczenia prawa do bycia bezpośrednio i osobiście wysłuchanym przez właściwy organ nie można jednak uznać za niedopuszczalne ze względu na imperatywne normy z zakresu międzynarodowego porządku prawnego. Przeciwnie, w przypadku poddania w wątpliwość słuszności decyzji zarządzających zamrożenie funduszy osób fizycznych lub podmiotów podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa za pośrednictwem komitetu ds. sankcji, na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i w oparciu o informacje przekazane przez państwa oraz organizacje regionalne, prawidłowe jest dostosowanie wspomnianego prawa skarżącego do kilkustopniowej procedury administracyjnej, w której organy krajowe, o których mowa w załączniku II do zaskarżonego rozporządzenia, odgrywają kluczową rolę.

- 269 Prawo wspólnotowe również uznaje za zgodne z prawem takie dostosowania proceduralne w związku z sankcjami gospodarczymi dotyczącymi osób fizycznych (zob. analogicznie postanowienie prezesa drugiej izby Sądu z dnia 2 sierpnia 2000 r. w sprawie T-189/00R „Invest” Import und Export oraz Invest Commerce przeciwko Komisji, Rec. str. II-2993).
- 270 Należy dodać, że w przypadku ewentualnej niesłusznej odmowy przez właściwy organ w procedurze przedstawienia indywidualnego przypadku do ponownego rozpatrzenia przez komitet ds. sankcji zainteresowanym przysługują, jak słusznie odnotowało w trakcie rozprawy Zjednoczone Królestwo, środki prawne oparte na prawie krajowym bądź bezpośrednio na zaskarżonym rozporządzeniu lub właściwych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, które ono wykonuje. (zob. analogicznie postanowienie Prezesa Sądu z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie T-47/03R Sison przeciwko Radzie, Rec. str. II-2047, pkt 39).
- 271 W niniejszym przypadku z akt sprawy wynika, że skarżący zwrócił się w sporządzonym przez jego adwokatów piśmie z dnia 1 marca 2002 r. do stałego przedstawiciela Królestwa Arabii Saudyjskiej przy Narodach Zjednoczonych w celu przedstawienia swoich racji przed komitetem ds. sankcji. Zgodnie z wyjaśnieniami uzupełniającymi przedstawionymi podczas rozprawy, skarżący nie otrzymał na to pismo odpowiedzi.
- 272 Jednakże okoliczność ta nie ma żadnego związku ze Wspólnotą i nie wchodzi w zakres niniejszego sporu, którego przedmiotem jest wyłącznie zbadanie legalności zaskarżonego rozporządzenia.
- 273 W każdym razie stanowczo wykluczona jest możliwość skutecznego wypowiedzenia się przez skarżącego w przedmiocie prawdziwości i rzeczowości faktów, na podstawie których zamrożono jego fundusze, jak również w przedmiocie dowodów przedstawionych przeciwko niemu. Ponieważ państwo, które przekazało wspomniane fakty i dowody komitetowi ds. sankcji, zaklasyfikowało je jako poufne lub

tajne, nie zostały one oczywiście podane do wiadomości ani skarżącemu, ani państwom członkowskim ONZ, do których sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa zostały skierowane.

274 W okolicznościach niniejszego przypadku, w którym chodzi o środek zachowawczy ograniczający dysponowanie mieniem skarżącego, Sąd uważa jednak, że poszanowanie praw podstawowych skarżącego nie wymaga poinformowania zainteresowanego o faktach i dowodach zebranych przeciwko niemu, ponieważ Rada Bezpieczeństwa i komitet ds. sankcji oceniają, że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej.

275 Z powyższego wynika, że należy odrzucić argumenty podniesione przez skarżącego dotyczące zarzucanego naruszenia przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji w związku z umieszczeniem jego nazwiska w wykazie osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

276 Z powyższych rozważań wynika, że należy odrzucić argumenty podniesione przez skarżącego dotyczące zarzucanego naruszenia przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej

277 Przy rozważaniu argumentów skarżącego pozostających w związku z zarzucanym naruszeniem przysługującego mu prawa do skutecznej kontroli sądowej należy wziąć pod uwagę względy natury ogólnej, którym poświęcono uwagę w ramach wstępnych rozważań w przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych, aktów wspólnotowych wykonujących rezolucje Rady Bezpieczeństwa podejmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

- 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 zaskarżonego rozporządzenia pod względem przestrzegania przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji, zewnętrznych wymogów legalności oraz wymogów proceduralnych je obowiązujących.
- 280 Sąd kontroluje również legalność zaskarżonego 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 sporządzonym przez komitet ds. sankcji (zob. pkt 23 niniejszego wyroku).
- 282 Ponadto w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności Sąd uznał się za właściwy do przeprowadzenia kontroli legalności zaskarżonego 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 punkcie 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 punkcie 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, wymagają 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 punkcie 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.

286 Należy jednak przyznać także, że tego rodzaju luka w ochronie sądowej skarżącego nie jest sama w sobie sprzeczna z normami o charakterze *ius cogens*.

287 W tym względzie Sąd podkreśla, że prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, uznane w art. 8 Powszechnej Deklaracji Praw człowieka oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 16 grudnia 1966 r. nie ma charakteru bezwzględnego. Po pierwsze prawo to może być przedmiotem odstępstw w przypadku wyjątkowego publicznego zagrożenia dla istnienia narodu, jak przewiduje pod pewnymi warunkami art. 4 ust. 1 wspomnianego Paktu. Po drugie, poza nadzwyczajnymi okolicznościami, pewne ograniczenia są z tym prawem nierozłącznie związane, jak ograniczenia ogólnie

przyjęte przez wspólnotę międzynarodową, które stanowią treść doktryny immunitetu państwa (zob. w tym względzie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie Książę Lichtensteinu Hans-Adam II przeciwko Niemcom, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–VIII, pkt 52, 55, 59 i 68 oraz z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie McElhinney przeciwko Irlandii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–XI, w szczególności pkt 34–37) i organizacji międzynarodowych (zob. w tym względzie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Waite i Kennedy przeciwko Niemcom, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999–I, pkt 63 i 68–73).

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 art. 103 Karty), jest nierozłącznie związane z tym prawem chronionym normami 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 słuszność 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 (zob. pkt 16, 25, 33 i 266 niniejszego wyroku).

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 wnioski” oraz „rządu wyznaczającego” (zob. pkt 263 i 264 niniejszego wyroku), stanowi alternatywny i rozsądny środek służący właściwej ochronie podstawowych praw skarżącego o charakterze *ius cogens*.

- 291 Z powyższego wynika, że należy odrzucić przedstawione przez skarżącego argumenty na poparcie zarzucanego naruszenia przysługującego mu prawa do skutecznego środka zaskarżenia.
- 292 W związku z tym, że żaden z argumentów skarżącego nie mógł zostać uznany za słuszny, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 293 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu przewiduje, że państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Zgodnie z art. 87 § 6, w przypadku umorzenia postępowania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów zależy od uznania Sądu.
- 294 Uwzględniając okoliczności sprawy oraz żądania stron, słuszne wydaje się zastosowanie powyższych przepisów w następujący sposób: obciążając skarżącego własnymi kosztami, kosztami Rady oraz kosztami poniesionymi przez Komisję do dnia 1 lipca 2002 r. Zjednoczone Królestwo pokrywa własne koszty, a Komisja pokrywa koszty poniesione przez nią po 1 lipca 2002 r.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Nie ma potrzeby rozpatrywania skargi o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 467/2001 z dnia 6 marca 2001 r. zakazującego wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniającego zakaz lotów i rozszerzającego zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 337/2000 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 2062/2001 z dnia 19 października 2001 r. zmieniającego po raz trzeci rozporządzenie nr 467/2001.

- 2) Skarga zostaje oddalona w zakresie dotyczącym 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 nr 467/2001.

- 3) Skarżący zostaje obciążony własnymi kosztami, kosztami Rady oraz kosztami poniesionymi przez Komisję do dnia 1 lipca 2002 r.

- 4) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty, a Komisja pokrywa koszty poniesione przez nią po 1 lipca 2002 r.**

Forwood

Pirrung

Mengozi

Meij

Vilaras

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 września 2005 r..

Sekretarz

Prezes

H. Jung

J. Pirrung

Spis treści

Ramy prawne	II - 3661
Okoliczności powstania sporu	II - 3664
Przebieg postępowania i żądania stron	II - 3674
W przedmiocie skutków procesowych przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia	II - 3677
W przedmiocie skargi	II - 3679
1. Uwagi wstępne	II - 3679
2. W przedmiocie zarzutu braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia	II - 3681
Pytania Sądu i odpowiedzi stron	II - 3681
Ocena Sądu	II - 3688
3. W przedmiocie trzech zarzutów opartych na naruszeniu praw podstawowych skarżącego	II - 3700
Argumenty stron	II - 3700
Ocena Sądu	II - 3711
Uwagi wstępne	II - 3711
W przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym wywodzącym się z Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym	II - 3712
W przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności	II - 3719
W przedmiocie zarzucanych naruszeń praw podstawowych skarżącego	II - 3726
— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do poszanowania własności oraz zasady proporcjonalności	II - 3726
— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym	II - 3730
— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do skutecznej kontroli sądowej	II - 3737
W przedmiocie kosztów	II - 3741