



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 11 września 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Rozporządzenie (UE) nr 269/2014 – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Ukrainie – Artykuł 2 – Zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Odstępstwa – Artykuł 4 ust. 1 lit. a), b) i d) – Zwolnienie określonych środków finansowych na szczególne wydatki – Uiszczenie opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej w celu wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wykonującej to rozporządzenie – Zaliczenie

W sprawie C-384/24

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 21 maja 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 maja 2024 r., w postępowaniu:

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

przeciwko

Belgische Staat,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes izby, E. Regan i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: R. Norkus,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet, L. Van den Broeck i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek i L. Puccio, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: niderlandzki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, art. 4 ust. 1 lit. b) i d) oraz art. 9 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6; sprostowanie Dz.U. 2022, L 140, s. 62), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/1985 z dnia 20 października 2022 r. (Dz.U. 2022, L 272 I, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 269/2014”), art. 19 ust. 1 TUE, art. 57 akapit pierwszy TFUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (funduszem rozwoju rosyjsko-kirgizskim, zwanym dalej „FRRK”) a Belgische Staat (państwem belgijskim), reprezentowanym przez ministra finansów, w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku FRRK o zatwierdzenie przekazania środków na jeden z jego rachunków na podstawie art. 6 i 6b rozporządzenia nr 269/2014.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motyw 6 rozporządzenia nr 269/2014 ma następujące brzmienie:

„Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w [Karcie], a w szczególności z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz z prawem do ochrony danych osobowych. Niniejsze rozporządzenie powinno być stosowane z uwzględnieniem tych praw i zasad”.

- 4 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

f) »zamrożenie środków finansowych« oznacza zapobieganie wszelkim ruchom tych środków finansowych, ich przekazywaniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub dowolną inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym zarządzanie portfelem;

[...]”.

- 5 Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„1. Zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wymienionych w załączniku I osób

fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku I.

2. Nie udostępnia się wymienionym w załączniku I osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom ani powiązanim z nimi osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani też na ich rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych”.

6 Artykuł 4 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Na zasadzie odstępstwa od art. 2 właściwe organy państw członkowskich mogą wyrazić zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych na warunkach, jakie uznają za stosowne, po ustaleniu, że środki finansowe i zasoby gospodarcze, o których mowa, są:

a) niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku I oraz członków rodzin pozostających na utrzymaniu takich osób fizycznych, w tym opłat za żywność, z tytułu najmu lub kredytu hipotecznego, za leki i leczenie, podatków, składek ubezpieczeniowych oraz opłat za usługi użyteczności publicznej;

b) przeznaczone wyłącznie na pokrycie uzasadnionych honorariów lub zwrot wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych; lub

c) przeznaczone wyłącznie na pokrycie opłat i należności za usługi polegające na zwykłym przechowywaniu lub utrzymywaniu zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych; lub

d) niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych, pod warunkiem że właściwy organ poinformował właściwe organy pozostałych państw członkowskich oraz Komisję [Europejską], co najmniej dwa tygodnie przed przyznaniem zezwolenia, o powodach, dla których uważa, że specjalne zezwolenie powinno zostać przyznane; lub

e) przedmiotem wpłaty na rachunek lub wypłaty z rachunku misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego lub organizacji międzynarodowej korzystających z immunitetów zgodnie z prawem międzynarodowym, w zakresie, w jakim te wpłaty lub wypłaty są przeznaczone na oficjalne cele misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego lub organizacji międzynarodowej”.

7 Artykuły 6 i 6b rozporządzenia nr 269/2014 przewidują, na zasadzie odstępstwa od art. 2 tego rozporządzenia, zwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub ich udostępnienie w szczególnych przypadkach w nich wymienionych.

8 Zgodnie z art. 9 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia:

„Zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków, o których mowa w art. 2”.

Prawo belgijskie

Ustawa ustanawiająca fundusz budżetowy na rzecz świadczenia nieodpłatnie pomocy prawnej

- 9 Artykuł 4 ust. 4 wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (ustawy ustanawiającej fundusz budżetowy na rzecz świadczenia nieodpłatnie pomocy prawnej) z dnia 19 marca 2017 r. (*Belgisch Staatsblad* z dnia 31 marca 2017 r., s. 46565) stanowi:

„Przed radą stanu składka na fundusz jest należna [...] za każdy wniosek zawierający żądanie odszkodowawcze za nadzwyczajną krzywdę lub szkodę majątkową, skargę o stwierdzenie nieważności, skargę kasacyjną, żądanie odszkodowawcze zmierzające do naprawienia szkody, wniosek o zastosowanie tymczasowych środków administracyjnych, sprzeciw, powództwo osoby trzeciej lub skargę rewizyjną.

[...]

Przed radą stanu i sądem ds. cudzoziemców strona korzystająca ze zwolnienia od kosztów sądowych nie jest zobowiązana do uiszczania składki na fundusz.

[...]”.

Regulamin postępowania przed radą stanu

- 10 Artykuł 66 akapit pierwszy besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (dekretu królewskiego określającego postępowanie przed wydziałem ds. sporów administracyjnych rady stanu) z dnia 23 sierpnia 1948 r. (*Belgisch Staatsblad* z dnia 23 sierpnia 1948 r., s. 6821), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „regulaminem postępowania przed radą stanu”), stanowi:

„Koszty obejmują:

- 1) opłaty, o których mowa w art. 70;

[...]

- 6) składkę, o której mowa w art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 19 marca 2017 r. ustanawiającej fundusz budżetowy na rzecz świadczenia nieodpłatnie pomocy prawnej”.

- 11 Artykuł 70 regulamin postępowania przed radą stanu, stanowi w ust. 1:

„Opłata w wysokości 200 EUR uiszczana jest od:

[...]

- 2) skargi o stwierdzenie nieważności aktów i rozporządzeń [...].

[...]”.

12 Artykuł 71 tego regulaminu ma następujące brzmienie:

„Opłaty, o których mowa w art. 70, oraz składka, o której mowa w art. 66 pkt 6, są uiszczane w drodze przelewu lub wpłaty na rachunek finansowy właściwej federalnej służby publicznej ds. finansów.

Gdy tylko opłata i składka, o której mowa w art. 66 pkt 6, stają się wymagalne, główny sekretarz przesyła dłużnikowi formularz przelewu zawierający ustrukturyzowaną informację pozwalającą na zaliczenie płatności na poczet pisma procesowego, którego ona dotyczy.

[...]

Jeżeli w terminie 30 dni od otrzymania formularza przelewu nie dokonano wpłaty na rachunek, o którym mowa w akapicie pierwszym, główny sekretarz, na wniosek wyznaczonego członka biura biegłego rewidenta, informuje zainteresowaną stronę, że izba, w zależności od przypadku, uzna brak, w zakresie złożonego wniosku lub skargi, za nieuzupełniony albo wniosek lub skargę za bezskuteczne, chyba że zainteresowana strona złoży wniosek o wysłuchanie w terminie 15 dni.

[...]

Jeżeli zainteresowana strona wnosi o wysłuchanie, prezes lub radca stanu wyznaczony przez niego wzywa strony do niezwłocznego stawiennictwa. W tym względzie wniosek o przesłuchanie zostaje przekazany stronie przeciwnej oraz, w stosownym przypadku, stronie, która wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta.

Po wysłuchaniu stanowisk stron i wyznaczonego do wydania opinii członka biura biegłego rewidenta izba podejmuje niezwłocznie decyzję o uznaniu braku, w zakresie złożonego wniosku lub skargi, za nieuzupełniony albo wniosku lub skargi za bezskuteczne, chyba że zostaną stwierdzone działanie siły wyższej lub błąd nie do uniknięcia”.

13 Zgodnie z orzecznictwem Grondwettelijk Hof (trybunału konstytucyjnego, Belgia) opłata przewidziana w art. 70 regulaminu postępowania przed radą stanu (zwana dalej „opłatą z wpisu do repertorium”) i składka ryczałtowa na fundusz budżetowy na rzecz świadczenia nieodpłatnie pomocy prawnej, o której mowa w art. 66 pkt 6 tego regulaminu (zwana dalej „składką ryczałtową”), stanowią podatki w rozumieniu konstytucji.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 FRRK jest podmiotem, którego środki finansowe zdeponowane w Euroclear Bank NV zostały zamrożone na podstawie art. 2 rozporządzenia nr 269/2014. Jak wynika bowiem z decyzji dyrektora generalnego federalnego urzędu finansów skarbu państwa z dnia 26 stycznia 2023 r., która jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, spośród pięciu członków rady FRRK, najwyższego organu decyzyjnego tego podmiotu, dwóch było członkami rządu rosyjskiego, a trzeci był członkiem VEB.RF, instytucji rozwoju finansowego umieszczonej jako podmiot w wykazie zawartym w załączniku I do tego rozporządzenia.

15 FRRK złożył do generalnej dyrekcji skarbu państwa trzy kolejne wnioski o zezwolenie Euroclear Bank na przekazanie środków w kwocie 162 945 017,64 USD (dolarów amerykańskich) na jeden z jego rachunków. W szczególności w trzecim z tych wniosków, złożonym w dniu 4 stycznia 2023 r., na podstawie art. 6 i 6b wspomnianego rozporządzenia, wyraził on życzenie, aby przyznać

tej instytucji bankowej zezwolenie, po pierwsze, na dokonanie tego przekazania środków pieniężnych, a po drugie, na uwolnienie gotówki i papierów wartościowych wymienionych w związku z ich sprzedażą do tej kwoty poprzez wpłatę wpływów na jeden z jej rachunków.

- 16 Decyzją z dnia 26 stycznia 2023 r. dyrektor generalny federalnego urzędu finansów skarbu państwa oddalił te wnioski. W tym względzie uznał on, że zgodnie z najnowszymi informacjami, którymi dysponował, trzy osoby fizyczne, o których mowa w pkt 14 niniejszego wyroku, były członkami najwyższego organu decyzyjnego FRRK i miały uprawnienia, aby móc wywierać dominujący wpływ na ten ostatni. Wywiódł on z tego, że środki finansowe FRRK w Euroclear Bank powinny pozostać zamrożone do czasu wykazania przez FRRK, że nie jest faktycznie kontrolowany przez osobę lub podmiot, których środki finansowe podlegają zamrożeniu.
- 17 W dniu 6 kwietnia 2023 r. FRRK wniósł skargę na tę decyzję do Raad van State (rady stanu, Belgia), która jest sądem odsyłającym. Termin uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej należnych z tytułu wniesienia tej skargi w łącznej wysokości 224 EUR upłynął w dniu 14 sierpnia 2023 r. FRRK uznał jednak rachunek wskazany do rozliczenia tej kwoty dopiero w dniu 1 września 2023 r.
- 18 W dniu 14 września 2023 r. sąd odsyłający doręczył FRRK zawiadomienie, o którym mowa w art. 71 akapit czwarty regulaminu postępowania przed radą stanu. FRRK wniósł o wysłuchanie go zgodnie z tym przepisem. Strony zostały wezwane na przesłuchanie, które odbyło się w dniu 28 lutego 2024 r.
- 19 W swoim wniosku, po pierwsze, FRRK podniósł, że nie mógł dokonać we właściwym czasie opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej ze względu na zamrożenie jego środków finansowych w Euroclear Bank, co wynika z decyzji wspomnianej w pkt 16 niniejszego wyroku, wydanej na podstawie art. 2 rozporządzenia nr 269/2014. Po drugie, FRRK uważa, że zastosowanie sankcji związanej z takim brakiem uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej we właściwym czasie, przewidzianej w art. 71 akapity od czwartego do siódmego regulaminu postępowania przed radą stanu, a mianowicie okoliczność, że skarga FRRK zostanie uznana za niewniesioną lub że zostanie wykreślona z repertorium, jest oczywiście nieuzasadnione i ogranicza w sposób nieproporcjonalny prawo FRRK dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie FRRK podkreśla, że zwrócił się do sądu odsyłającego właśnie dlatego, że uważa, iż decyzja ta niesłusznie nie uchyliła zamrożenia jego środków finansowych. Po trzecie, FRRK doszedł do wniosku, że sytuacja ta jest przypadkiem siły wyższej i że z tego powodu sankcja ta nie może zostać zastosowana.
- 20 Na etapie przygotowania rozprawy sąd odsyłający wezwał strony do zajęcia stanowiska na rozprawie, w przedmiocie następujących kwestii:

„1. (Pytanie 1) (Nie)istnienie możliwości wystąpienia na podstawie [rozporządzenia nr 269/2014] o zezwolenie na zwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych (i na ich uzyskanie) lub na udostępnienie niektórych środków finansowych lub zasobów gospodarczych strony skarżącej, jeżeli środki finansowe lub zasoby gospodarcze, o których mowa, są przeznaczone wyłącznie na uregulowanie, w tym przypadku opłaty za wpis do repertorium [zob. w szczególności art. 4 ust. 1 lit. b) wspomnianego rozporządzenia, jak również wszelkie inne przepisy (tego rozporządzenia lub inne), które strony mogłyby wskazać] oraz,

– pytanie szczegółowe A: jeżeli zostanie stwierdzone, że taka możliwość istnieje, czy strona skarżąca wystąpiła (w odpowiednim czasie) do »właściwego organu« o takie zezwolenie – przy czym, w niniejszej sprawie należy odwołać się do wytycznej 80 »Najlepszych praktyk [Unii Europejskiej] w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających« (nr 10572/22 Sekretariatu Generalnego Rady [Unii Europejskiej] z dnia 27 czerwca 2022 r.) aby odpowiedzieć na to pytanie – a jeśli tak, to jak »właściwy organ« rozpatrzył ten wniosek. Odpowiedź powinna zostać udokumentowana.

2. (Pytanie 2) (Nie)istnienie możliwości skorzystania przez stronę skarżącą ze zwolnienia od kosztów sądowych przewidzianego w art. 78 i nast. regulaminu postępowania [przed radą stanu] w odniesieniu do opłaty za wpis do repertorium”.

- 21 W odpowiedzi na te pytania FRRK wskazał, że art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Na poparcie tego twierdzenia podnosi on, po pierwsze, że opłata za wpis do repertorium i składka ryczałtowa są podatkami pobieranymi przez władze publiczne. Po drugie, twierdzi on, że sąd odsyłający nie jest usługodawcą w świetle definicji pojęcia „usług” zawartej w art. 57 TFUE. W szczególności sąd ten nie prowadzi działalności gospodarczej takiej jak działalność, o której mowa w tym przepisie. Opłata za wpis do repertorium i składka ryczałtowa nie stanowią zatem wydatków poniesionych w celu zapewnienia sobie usług prawników. FRRK wywodzi z tego, że ów art. 4 ust. 1 lit. b) nie pozwalał mu ani na ubieganie się o zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, ani na uzyskanie takiej zgody. Dodaje, że ponadto termin rozpatrywania wniosków o zwolnienie na podstawie rozporządzenia nr 269/2014 wynosi kilka miesięcy, w związku z czym decyzja w sprawie takiego wniosku zostałaby w każdym razie wydana zbyt późno. Na tej podstawie podtrzymuje on swoją argumentację, zgodnie z którą w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem siły wyższej, który stoi na przeszkodzie zastosowaniu sankcji przewidzianej w art. 71 akapity od czwartego do siódmego regulaminu postępowania przed radą stanu.
- 22 Strona pozwana w postępowaniu głównym twierdzi natomiast, że art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 zezwala FRRK na ubieganie się o zwolnienie lub udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych oraz uzyskanie ich zwolnienia lub ich udostępnienia, pod warunkiem że są one przeznaczone wyłącznie na uiszczenie opłaty za wpis do repertorium. Tymczasem FRRK nie złożył takiego wniosku, w związku z czym w niniejszym przypadku nie występuje siła wyższa lub błąd nie do uniknięcia w rozumieniu art. 71 akapit siódmego regulaminu postępowania przed radą stanu.
- 23 Strony te są natomiast zgodne co do tego, że FRRK nie przysługuje możliwość zwolnienia od kosztów sądowych, o którym mowa w art. 78 i nast. regulaminu postępowania przed radą stanu.
- 24 W świetle powyższych rozważań sąd odsyłający stwierdza, że pozostaje niepewność co do tego, czy art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on, by opłatę za wpis do repertorium i składkę ryczałtową, które należy uiszczyć w celu wniesienia do tego sądu skargi na środek krajowy wykonujący rozporządzenie nr 269/2014, można było uznać za „wydatki związane ze świadczeniem usług prawniczych” w rozumieniu tego przepisu.
- 25 W szczególności sąd ten zastanawia się, czy wykładnia tego przepisu inna niż ta, za którą opowiada się FRRK, jest możliwa w tym znaczeniu, że pojęcie „usług prawniczych” nie wyklucza świadczenia usług prawniczych w celu wspierania lub reprezentowania ukaranej osoby prawnej, takiej jak FRRK, w ramach skargi wniesionej do sądu krajowego na środek krajowy wykonujący

rozporządzenie nr 269/2014 lub w związku z nią, oraz czy: w ramach tej wykładni wykluczone jest, aby opłata za wpis do repertorium i składka ryczałtowa, których zapłata jest niezbędna do nadania biegu takiej skardze, były uznawane za „wydatki związane ze świadczeniem usług prawniczych”, w odniesieniu do których mogłaby zostać wyrażona zgoda na zwolnienie.

- 26 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że w razie potrzeby należy wziąć pod uwagę podstawowe prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowane w art. 47 Karty i przypomniane w motywie 6 rozporządzenia nr 269/2014, w związku z nałożonym na państwa członkowskie w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkiem ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Podnosi on również, że zdaniem FRRK należy również wziąć pod uwagę art. 57 TFUE.
- 27 Wreszcie sąd odsyłający wskazuje, że strona pozwana w postępowaniu głównym odnosi się również do przewidzianej w art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 269/2014 możliwości zwolnienia określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, jeżeli są one „niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych”. Sąd ten uważa, że prawidłowa wykładnia tego ostatniego wyrażenia ma również znaczenie dla niniejszego sporu, ponieważ powstaje pytanie, czy opłata za wpis do repertorium i składka ryczałtowa wchodzi w zakres tego wyrażenia.
- 28 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 4 ust. 1 lit. b) [rozporządzenia nr 269/2014], rozpatrywany samodzielnie lub w związku z art. 2 i 9 tego rozporządzenia i zawartym w art. 57 akapit pierwszy TFUE pojęciem »usług« oraz rozpatrywany samodzielnie lub w związku z zagwarantowanym w art. 47 [Karty] podstawowym prawem dostępu do sądu, a także rozpatrywany samodzielnie lub w związku ze spoczywającym na państwach członkowskich obowiązkiem ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, o którym mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy interpretować w ten sposób, że z zakresu opisanych w wyżej wymienionym przepisie rozporządzenia »wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych« są wyłączone przewidziane w prawie krajowym opłata za wpis do repertorium i składka [ryczałtowa], które obciążają stronę skarżącą i zgodnie z prawem krajowym kwalifikowane są jako podatki, a które należy uiścić przy wnoszeniu do sądu krajowego skargi na krajowy akt prawny służący wykonaniu [rozporządzenia nr 269/2014], w konsekwencji czego właściwe organy nie mogą udzielić zezwolenia na zwolnienie niektórych środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu uiszczenia tej opłaty za wpis do repertorium i tej składki w związku z wniesieniem tego rodzaju skargi?
- 2) Czy art. 4 ust. 1 lit. d) [rozporządzenia nr 269/2014], rozpatrywany samodzielnie lub w związku z art. 2 i 9 tego rozporządzenia oraz rozpatrywany samodzielnie lub w związku z zagwarantowanym w art. 47 [Karty] podstawowym prawem dostępu do sądu, a także rozpatrywany samodzielnie lub w związku ze spoczywającym na państwach członkowskich obowiązkiem ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, o którym mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy interpretować w ten sposób, że z zakresu opisanych w wyżej wymienionym przepisie rozporządzenia środków finansowych i zasobów gospodarczych »niezbędnych do pokrycia wydatków nadzwyczajnych« są wyłączone przewidziane w prawie krajowym opłata za wpis do repertorium i składka [ryczałtowa], które obciążają stronę skarżącą i zgodnie z prawem krajowym są kwalifikowane jako podatki, a które należy uiścić przy wnoszeniu do

sądu krajowego skargi na krajowy akt prawny służący wykonaniu [rozporządzenia nr 269/2014], w konsekwencji czego właściwe organy nie mogą udzielić zezwolenia na zwolnienie niektórych środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu uiszczenia tej opłaty za wpis do repertorium i tej składki w związku z wniesieniem tego rodzaju skargi?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 29 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych [wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r., Centraal Justitieel Incassobureau (Uznawanie i wykonywanie kar o charakterze pieniężnym), C-671/18, EU:C:2019:1054, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 30 W niniejszej sprawie, po pierwsze, zadane pytania dotyczą zasadniczo możliwości zezwolenia przez państwa członkowskie na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 269/2014 i na zasadzie odstępstwa od art. 2 tego rozporządzenia na zwolnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych zamrożonych na podstawie tego ostatniego artykułu lub na udostępnienie takich środków finansowych lub zasobów gospodarczych, w sytuacji gdy ich prawo krajowe przewiduje uiszczenie opłaty za wpis do repertorium i składkę ryczałtową w celu wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. W konsekwencji nie wydaje się, aby pytania te wymagały wykładni art. 9 tego rozporządzenia, dotyczącego zakazu świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obejście środków, o jakich mowa w art. 2 wspomnianego rozporządzenia.
- 31 Po drugie, w pytaniach tych sąd odsyłający powołuje się na fakt, że na podstawie prawa krajowego opłaty za wpis do repertorium i składkę ryczałtową należy kwalifikować jako „podatki” pobierane przez władze publiczne, na którą to kwalifikację powołuje się FRRK w postępowaniu głównym. Tymczasem art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014 przewiduje zwolnienie zamrożonych środków finansowych lub udostępnienie ich w celu zapłaty w szczególności podatków. W tym kontekście, mimo że w swoich pytaniach sąd ten nie zwraca się konkretnie o wykładnię tego przepisu, należy uznać, że ma on znaczenie dla udzielenia na nie odpowiedzi.
- 32 W konsekwencji należy stwierdzić, że poprzez pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. a), b) i d) rozporządzenia nr 269/2014 w związku z art. 2 tego rozporządzenia, art. 47 Karty i art. 57 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej, które należy uiszczyć, zgodnie z prawem krajowym w przypadku wnoszenia do sądu skargi na krajowy akt prawny służący wykonaniu rzeczonożego rozporządzenia.
- 33 Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 właściwe organy państw członkowskich mogą wyrazić zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych

na warunkach, jakie uznają za stosowne, po ustaleniu, że środki finansowe i zasoby gospodarcze, o których mowa, są przeznaczone wyłącznie na pokrycie uzasadnionych honorariów lub zwrot wydatków związanych ze świadczeniem usług prawnych.

- 34 W tym względzie można zauważyć, że – jak podniosły rząd belgijski i Komisja – niektóre wersje językowe tego przepisu, takie jak w szczególności wersje angielska i niderlandzka, odnoszą się, nie, jak to czyni wersja francuska, do „wydatków związanych ze świadczeniem usług prawnych”, lecz do „wydatków związanych ze świadczeniem usług prawnych”.
- 35 Wynika z tego, że o ile brzmienie tego przepisu w wersji francuskiej, jak się może wydawać, dotyczy wyłącznie wydatków poniesionych na zapłatę za świadczenie usług prawnych, o tyle jego brzmienie obejmuje również, w innych wersjach językowych, wydatki związane z takim świadczeniem.
- 36 Tymczasem z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii, a w przypadku rozbieżności między tymi różnymi wersjami dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi (wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r., Hiszpania/Komisja, C-632/20 P, EU:C:2023:28, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że przepisy art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 należy interpretować w świetle motywu 6 tego rozporządzenia, który uściśla w szczególności, że wspomniane rozporządzenie powinno być stosowane z uwzględnieniem praw podstawowych i zasad określonych w Karcie, a w szczególności z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.
- 38 W tym względzie Trybunał orzekł już w porównywalnym kontekście rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi (Dz.U. 2006, L 134, s. 1), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 84/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 28, s. 17) i rozporządzeniem Rady (UE) nr 588/2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2011, L 161, s. 1), że orzekając w przedmiocie wniosku o uwolnienie zamrożonych funduszy zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b), rozporządzenia nr 765/2006, właściwy organ krajowy stosuje prawo Unii. Co za tym idzie, jest on zobowiązany do przestrzegania Karty, stosownie do jej art. 51 ust. 1 (wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Pieftiew, C-314/13, EU:C:2014:1645, pkt 24).
- 39 W tym kontekście należy podkreślić, że przewidziana w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 podstawa zwolnienia zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych ma na celu, niezależnie od przywołanej wersji językowej tego przepisu, ułatwienie osobom i podmiotom, których aktywa podlegają zamrożeniu, dostępu do usług prawnych w celu obrony ich interesów. Wspomniany przepis należy zatem interpretować w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 47 Karty w ten sposób, że konsekwencją zamrożenia środków finansowych nie może być tych pozbawienie osób i podmiotów skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Pieftiew, C-314/13, EU:C:2014:1645, pkt 25, 26).
- 40 Dokładniej rzecz ujmując, można przypomnieć, że zgodnie z art. 47 akapit drugi zdanie drugie Karty każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

- 41 Tym samym art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 należy interpretować w świetle tego postanowienia Karty w ten sposób, że odnosząc się w całości do „pokrycia uzasadnionych honorariów lub zwrotu wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych”, może on obejmować wszystkie wydatki poniesione w celu umożliwienia osobie, podmiotowi lub organowi, których aktywa podlegają zamrożeniu, uzyskania zastępstwa prawnego.
- 42 Niemniej jednak uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej przy wnoszeniu skargi do sądu nie można uznać za wydatek poniesiony w celu umożliwienia osobie, podmiotowi lub organowi uzyskania zastępstwa prawnego.
- 43 Co prawda odniesienie do „pokrycia uzasadnionych honorariów lub zwrotu wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych” wskazuje, że wyrażenie „zwrot wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych” obejmuje koszty inne niż honoraria, które mogą zostać poniesione przez osobę, podmiot lub organ korzystające, w celu uzyskania zastępstwa prawnego, z usług adwokata lub innego przedstawiciela zawodu prawniczego uprawnionego do podejmowania tego rodzaju czynności.
- 44 Niemniej uiszczenie opłaty za wpis do repertorium lub składki ryczałtowej, takich jak te, o których mowa w pytaniach sądu, nie odpowiada ani pokryciu honorariów, ani wydatkom związanym z pokryciem kosztów innych niż honoraria, którymi mogą zostać obciążone osoba, podmiot lub organ korzystające, w celu uzyskania zastępstwa prawnego, z usług adwokata lub innego przedstawiciela zawodu prawniczego uprawnionego do podejmowania tego rodzaju czynności.
- 45 Po pierwsze, Trybunał orzekł bowiem, że czynności objęte pojęciem „usług doradztwa prawnego” w rozumieniu art. 5n ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 2022 r. (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 3), wyraźnie odróżniają się od czynności, które organy publiczne lub jakikolwiek inny podmiot, który państwo zobowiązało do wykonywania – pod nadzorem owych organów – zadań leżących w interesie ogólnym i któremu udzielono w tym celu pewnych wiążących prerogatyw w odniesieniu do obywateli, mogą wykonywać. Rzeczone organy publiczne nie mają bowiem za zadanie świadczenia usług polegających na wydawaniu jednostkom opinii w przedmiocie kwestii prawnych w celu wspierania lub obrony partykularnych interesów tych jednostek (wyrok z dnia 5 września 2024 r., Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, pkt 41).
- 46 Po drugie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, zadane pytania dotyczą sytuacji, w której taka opłata za wpis do repertorium i tego rodzaju składka ryczałtowa są nakładane przez prawo krajowe nie ze względu na okoliczność, że dana osoba, podmiot lub organ korzystały z usług adwokata, lecz ze względu na okoliczność, że ta osoba, ten podmiot lub ten organ wniosły skargę do danego sądu. Należy zatem z tego wywnioskować, że w takiej sytuacji ta opłata i ta składka mogą zostać nałożone na stronę skarżącą, niezależnie od tego, czy jest ona reprezentowana przez adwokata lub innego przedstawiciela zawodu prawniczego uprawnionego do podejmowania tego rodzaju czynności.
- 47 Należy natomiast zauważyć, że art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014 wyraźnie wymienia, tytułem przykładu zwolnienia lub udostępnienia środków finansowych i zasobów gospodarczych niezbędnych do zaspokojenia „podstawowych potrzeb” osób, podmiotów lub organów, których środki finansowe zostały zamrożone, takie zwolnienie lub udostępnienie w celu dokonania „opłat” „podatków”.

- 48 W tym względzie, po pierwsze, należy uznać, że zawarte w tym przepisie odniesienie do „opłat” „podatków” jako wydatku „niezbędnego do zaspokojenia podstawowych potrzeb” tych osób, podmiotów lub organów należy interpretować, w braku innego uściślenia, jako dotyczące opłat za każdy obowiązkowy wkład w finansowanie wydatków publicznych, które muszą one uiścić.
- 49 Po drugie, co się tyczy wyrażenia „niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb” zawartego w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014, należy zauważyć, że – jak wynika z motywu 6 tego rozporządzenia – należy je interpretować w ten sposób, że dotyczy ono w szczególności wydatków niezbędnych do zagwarantowania poszanowania praw podstawowych osób, podmiotów i organów, a w szczególności prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, chronionych na mocy art. 47 Karty.
- 50 W konsekwencji opłata za wpis do repertorium i składka ryczałtowa, takie jak te, o jakich mowa w zadanych pytaniach, które powinny zostać uiszczone przez taką osobę, podmiot lub organ w celu wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wykonującej rozporządzenie nr 269/2014, oddalającej ich wnioski o zwolnienie ich środków finansowych, należy uznać za „podatki” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, których opłata jest niezbędna do zaspokojenia ich „podstawowych potrzeb” w rozumieniu tego przepisu.
- 51 Wykładni tej nie podważa okoliczność, że zgodnie z art. 47 akapit trzeci Karty pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- 52 Przeciwnie, w przypadku gdy osoba, podmiot lub organ umieszczone w wykazie zawartym w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 muszą wnieść skargę, której wpisanie do repertorium sądu rozpoznającego sprawę jest uzależnione od uiszczenia obowiązkowej składki, lub w przypadku gdy nie należy uważać tej osoby, podmiotu lub organu za pozostające z powodu zamrożenia środków finansowych w niedostatku, powinny one domagać się w tym celu uwolnienia określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów w razie spełnienia wszystkich warunków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia. Przepis ten sam w sobie sprzeciwia się więc temu, by właściwy organ krajowy odmawiał zwolnienia środków finansowych ze względu na to, że osoba taka mogłaby wystąpić o pomoc prawną (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Pieftiew, C-314/13, EU:C:2014:1645, pkt 31).
- 53 Co się tyczy art. 4 ust. 1 lit. d) rzeczonego rozporządzenia, nie ma potrzeby dokonywania jego wykładni, zważywszy, że w pkt 50 niniejszego wyroku stwierdzono, iż uiszczenie opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej może być objęte zakresem stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia.
- 54 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytania należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014 w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie ich w celu uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej, które należy uiścić na podstawie prawa krajowego przy wnoszeniu do sądu skargi na krajowy akt prawny służący wykonaniu tego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

- 55 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) 2022/1985 z dnia 20 października 2022 r., w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,

należy interpretować w ten sposób, że:

obejmuje on zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie ich w celu uiszczenia opłaty za wpis do repertorium i składki ryczałtowej, które należy uiszczyć na podstawie prawa krajowego przy wnoszeniu do sądu skargi na krajowy akt prawny służący wykonaniu tego rozporządzenia.

Podpisy