Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 16 lipca 2026 r.*

Odwołanie – Środki ograniczające przyjęte w związku z agresją wojskową wobec Ukrainy – Decyzja 2014/145/WPZiB – Artykuł 1 ust. 1 in fine i art. 2 ust. 1 in fine – Środki ograniczające nałożone na osobę fizyczną powiązaną z inną osobą fizyczną, która została objęta środkami ograniczającymi – Pojęcie „powiązania” w odniesieniu do dwóch osób połączonych więzią rodzinną – Artykuł 21 TFUE – Artykuł 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Swoboda przemieszczania się – Środki ograniczające mające wpływ na swobodę przemieszczania się i pobytu obywatela Unii

W sprawie C-399/25 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 13 czerwca 2025 r.,

Elena Petrovna Timchenko, zamieszkała w Moskwie (Rosja), którą reprezentowali S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova oraz J. Goffin, avocats,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Rada Unii Europejskiej, którą reprezentowali M.-C. Cadilhac oraz V. Piessevaux, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali M. Carpus-Carcea oraz C. Giolito, w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei (sprawozdawczyni), S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzeczniczki generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Elena Petrovna Timchenko wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 2 kwietnia 2025 r., Timchenko/Rada (T-298/23, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2025:353), w którym Sąd oddalił jej skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji Rady (WPZiB) 2023/572 z dnia 13 marca 2023 r. zmieniającej decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 134), oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/571 z dnia 13 marca 2023 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 1) (zwanych dalej łącznie „spornymi aktami"), a po drugie, zasądzenia zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej miała doznać w wyniku przyjęcia spornych aktów.

Ramy prawne i okoliczności powstania sporu

2 Kontekst faktyczny i prawny niniejszej sprawy został przedstawiony w pkt 2–24 zaskarżonego wyroku. Na potrzeby niniejszego postępowania można go streścić i uzupełnić w sposób opisany poniżej.

3 Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających przyjmowanych przez Unię Europejską od 2014 r. w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi.

4 Wnosząca odwołanie jest małżonką przedsiębiorcy Giennadija Timczenki [Gennady Nikolayevich Timchenko]. Oboje mają obywatelstwo rosyjskie i fińskie.

5 W dniu 17 marca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 29 TUE decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2014, L 78, s. 16).

6 W tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE rozporządzenie (UE) nr 269/2014 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).

7 W następstwie agresji wojsk Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. Rada przyjęła w dniu 25 lutego 2022 r. decyzję (WPZiB) 2022/329 zmieniającą decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 50, s. 1;

sprostowanie Dz.U. 2022, L 241, s. 17). W tym samym dniu Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2022/330 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 51, s. 1).

Dyrektywa 2004/38

8 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77) została przyjęta na podstawie traktatu WE, w szczególności na podstawie art. 12, 18, 40, 44 i 52 WE.

9 Zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2004/38:

„Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego obejmującego przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatu”.

10 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;

b) prawo stałego pobytu na terytorium państw członkowskich dla obywateli Unii i członków ich rodziny;

c) ograniczenia w prawach określonych w lit. a) i b) uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

11 Artykuł 27, zatytułowany „Zasady ogólne”, otwierający rozdział VI wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, ma następujące brzmienie:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

2. Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji.

[…]”.

12 Zgodnie z art. 42 tej dyrektywy jej adresatami są państwa członkowskie.

Decyzja 2014/145

13 Artykuł 1 ust. 1 decyzji 2014/145, zmienionej w szczególności decyzją 2022/329 (zwanej dalej „decyzją 2014/145”), nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu uniemożliwienia wjazdu na ich terytorium lub przejazdu przez nie między innymi osobom fizycznym spełniającym kryteria przewidziane w szczególności w lit. a) i b), podczas gdy art. 2 ust. 1 decyzji 2014/145 przewiduje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych osób fizycznych spełniających kryterium przewidziane w szczególności w lit. a) i d), przy czym kryteria te są zasadniczo identyczne z kryteriami przewidzianymi w art. 1 ust. 1 lit. a) i b) tej decyzji. Ponadto art. 1 ust. 1 in fine i art. 2 ust. 1 in fine wspomnianej decyzji przewidują, że takie środki ograniczające mogą być również nałożone w szczególności na osoby fizyczne powiązane z osobami fizycznymi, które są objęte środkami ograniczającymi na podstawie tych kryteriów.

14 Artykuł 1 tej decyzji, w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszym sporze, stanowił:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby uniemożliwić wjazd na swoje terytoria lub przejazd przez nie:

a) osobom fizycznym, które wspierają lub realizują działania lub polityki podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub stabilność lub bezpieczeństwo na Ukrainie lub im zagrażające, osobom fizycznym, które ponoszą odpowiedzialność za takie działania lub polityki, oraz osobom fizycznym, które utrudniają pracę organizacjom międzynarodowym na Ukrainie;

b) osobom fizycznym, które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub też uzyskują korzyści od tych decydentów;

[…]

oraz osobom fizycznym powiązanym z nimi, zgodnie z wykazem zamieszczonym w załączniku.

2. Ustęp 1 nie zobowiązuje państwa członkowskiego do odmowy wjazdu na swoje terytorium własnym obywatelom.

3. Ustęp 1 pozostaje bez uszczerbku dla przypadków, gdy dane państwo członkowskie związane jest zobowiązaniem wynikającym z prawa międzynarodowego, mianowicie:

a) państwo to jest państwem przyjmującym międzynarodową organizację międzyrządową;

b) państwo to jest państwem przyjmującym międzynarodową konferencję zwołaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych lub pod jej auspicjami;

c) zastosowanie ma umowa wielostronna przyznająca przywileje i immunitety; lub

d) zastosowanie ma Traktat pojednawczy z 1929 roku (traktat laterański) zawarty między Stolicą Apostolską (Państwem Watykańskim) a Włochami.

4. Uznaje się, że ust. 3 ma również zastosowanie w przypadkach, gdy państwo członkowskie jest państwem przyjmującym Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

5. Rada jest należycie informowana o wszelkich przypadkach przyznania przez państwo członkowskie zwolnienia na mocy ust. 3 lub 4.

6. Państwa członkowskie mogą przyznać zwolnienia ze środków nałożonych na podstawie ust. 1, w przypadku gdy podróż jest uzasadniona pilną potrzebą humanitarną lub uczestnictwem w posiedzeniach międzyrządowych oraz posiedzeniach, których promotorem lub gospodarzem jest Unia, lub posiedzeniach, których gospodarzem jest państwo członkowskie sprawujące przewodnictwo w OBWE – wówczas gdy prowadzony jest dialog polityczny bezpośrednio propagujący polityczne cele środków ograniczających, w tym wsparcie dla integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy.

[…]”.

15 Artykuł 2 ust. 1 lit. a), d) oraz in fine decyzji 2014/145 ma następujące brzmienie:

„Zamraża się wszelkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą:

a) osób fizycznych, które wspierają lub realizują działania lub polityki podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub stabilność lub bezpieczeństwo na Ukrainie lub im zagrażające, osób fizycznych, które ponoszą odpowiedzialność za takie działania lub polityki, lub osób fizycznych, które utrudniają pracę organizacji międzynarodowych na Ukrainie;

[…]

d) osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub uzyskują korzyści od tych decydentów;

[…]

oraz osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów powiązanych z nimi, zgodnie z wykazem zamieszczonym w załączniku”.

Rozporządzenie nr 269/2014

16 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, zmienionego w szczególności rozporządzeniem 2022/330 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 269/2014”), wymienia kryteria, którymi należy się kierować między innymi przy umieszczaniu w wykazie zawartym w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 nazwisk osób fizycznych, których środki finansowe i zasoby gospodarcze podlegają zamrożeniu zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia. Kryteria przewidziane w art. 3 ust. 1 lit. a), d) oraz in fine rozporządzenia nr 269/2014 są zasadniczo identyczne jak te wymienione w poprzednim punkcie.

Sporne akty

17 W dniu 13 marca 2023 r. Rada spornymi aktami utrzymała w mocy środki ograniczające przyjęte wobec wnoszącej odwołanie pierwotnie decyzją Rady (WPZiB) 2022/582 z dnia 8 kwietnia 2022 r. zmieniającą decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 110, s. 55) oraz rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/581 z dnia 8 kwietnia 2022 r. wykonującym rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 110, s. 3) z następujących powodów:

„Jest żoną Giennadija Timczenki, który od wielu lat zna się z prezydentem Władimirem Putinem i należy do grona jego zaufanych osób.

Wraz z mężem prowadzi działalność biznesową poprzez firmę Sci Ruth w sektorze nieruchomości i firmę Maples S.A. Razem z nim nabyła nieruchomości, co dowodzi, że między małżonkami występuje znacząca więź majątkowa.

Ponadto bierze udział w publicznej działalności męża poprzez Fundację Timchenko, którą założyła wspólnie z mężem i w której odgrywa znaczącą rolę – jest zatem blisko powiązana ze swoim mężem. Dodatkowo niektóre z działań Fundacji Timchenko prowadzone są w powiązaniu z grupą inwestycyjną Volga Group, która ma istotny udział w rosyjskiej gospodarce i jej rozwoju. Przedsiębiorstwo to założył […] Timczenko, który jest jednym z jego udziałowców. Czerpie ona zatem korzyści z działalności męża, w szczególności w odniesieniu do pozycji społecznej i w kontekście finansowym. Jest zatem powiązana z […] Timczenką, który na mocy [decyzji 2014/145] został umieszczony w wykazie m.in. w związku ze swoją odpowiedzialnością za wspieranie działań i polityk, które podważają integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz za dostarczanie finansowego i materialnego wsparcia decydentom rosyjskim odpowiedzialnym za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy i za uzyskiwanie od nich korzyści”.

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

18 Pismem z dnia 24 maja 2023 r. wnosząca odwołanie wniosła do Sądu skargę, domagając się w szczególności stwierdzenia nieważności spornych aktów. W tym celu podniosła ona sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczył oczywistego błędu w ocenie popełnionego przez Radę,

a piąty – naruszenia prawa podstawowego do swobodnego przemieszczania się przewidzianego w art. 21 TFUE, naruszenia art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

19 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił zarzut pierwszy, w którym wnosząca odwołanie twierdziła, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, gdy uznała, że skarżąca była „powiązana” z mężem na podstawie kryterium przewidzianego w art. 1 ust. 1 in fine i w art. 2 ust. 1 in fine decyzji 2014/145 oraz w art. 3 ust. 1 in fine rozporządzenia nr 269/2014 (zwanego dalej „kryterium powiązania”). Przypomniawszy w pkt 74 tego wyroku, że pojęcie „powiązania” w rozumieniu tego kryterium odnosi się w szczególności do członków tej samej rodziny związanych wspólnymi interesami wykraczającymi poza łączącą ich relację rodzinną, Sąd, w świetle dowodów przedstawionych przez Radę, stwierdził w pkt 81–83 tego wyroku, że Rada mogła zasadnie uznać, iż wnosząca odwołanie była powiązana ze swoim mężem w ramach wspólnej struktury prawnej, a mianowicie fundacji, ze względu na to, że oboje sprawowali w niej funkcje instytucjonalne i angażowali się w jej funkcjonowanie, przy czym taki wspólny udział wykraczał poza łączące ich zwykłe więzi rodzinne.

20 Sąd oddalił również zarzut piąty podniesiony przez wnoszącą odwołanie. W pkt 95–97 zaskarżonego wyroku Sąd uznał zasadniczo, że ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii ustanowionego w art. 21 TFUE i w art. 45 ust. 1 Karty mogą zostać wprowadzone decyzjami z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) przyjętymi na podstawie art. 29 TUE. Uznał on również w pkt 98–106 tego wyroku, że ograniczenia w korzystaniu z tego prawa, takie jak ograniczenia nałożone przez środki ograniczające zastosowane wobec wnoszącej odwołanie, spełniają przesłanki określone w art. 52 ust. 1 Karty, zgodnie z którym takie ograniczenia muszą być przewidziane ustawą, szanować istotę danego prawa oraz, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

21 Po oddaleniu pozostałych zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie Sąd oddalił w pkt 136 zaskarżonego wyroku skargę w całości.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

22 W odwołaniu wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd obciążył ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę;

– rozpoznanie sprawy co do istoty i stwierdzenie nieważności spornych aktów w zakresie, w jakim akty te jej dotyczą;

– obciążenie Rady kosztami postępowania w obydwu instancjach.

23 W replice wnosząca odwołanie wnosi ponadto do Trybunału o przyjęcie dostosowania jej żądań w taki sposób, aby w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku sprawa została przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądania odszkodowawczego, które przedstawiła w pierwszej instancji.

24 Rada i Komisja Europejska wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie odwołania;

– obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

25 Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez przyjęcie arbitralnej i noszącej znamiona nadużycia wykładni kryterium powiązania, a także naruszenie obowiązku uzasadnienia, drugi – naruszenia prawa przez Sąd przy wykładni kryterium powiązania w świetle celu realizowanego przez środki ograniczające oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia, trzeci – tego, że Sąd błędnie uznał, iż art. 29 TUE przyznaje Radzie kompetencję do ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii, a czwarty – naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, orzekając, że nałożony na wnoszącą odwołanie zakaz wjazdu i przemieszczania się na terytorium państw członkowskich innych niż Republika Finlandii jest zgodny z zasadą proporcjonalności i szanuje istotę swobody przemieszczania się i pobytu, z której korzysta jako obywatel Unii, a także naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

26 W zarzucie pierwszym wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że w definicji kryterium powiązania podanej w pkt 74 zaskarżonego wyroku przyjął, z naruszeniem zasady pewności prawa, zbyt szeroką i nieprzewidywalną wykładnię pojęcia „powiązania”, wymagając jedynie, w przypadku dwóch osób powiązanych więzią rodzinną, istnienia wspólnych interesów wykraczających poza zwykły stosunek rodzinny łączący dwie powiązane osoby, bez konieczności istnienia więzi poprzez działalność gospodarczą. Uznając wprawdzie, że należy wziąć pod uwagę kontekst i okoliczności każdej sprawy, wnosząca odwołanie uważa, że Sąd powinien był wyjaśnić, w jaki sposób, ze względu na swój rodzaj, charakter i skalę, takie wspólne interesy mogą wykraczać poza zwykłą wspólnotę interesów nierozerwalnie związaną z wszelkimi relacjami rodzinnymi, oraz ustalić obiektywne istnienie zachodzenia na siebie wspólnych interesów, przy czym skarżąca wyjaśnia w replice, że takie podejście jest zgodne z tym, co orzekł Trybunał w wyroku z dnia 1 sierpnia 2025 r., Timchenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608).

27 Wnosząca odwołanie dodaje, że w niniejszym przypadku Sąd nie wskazał w pkt 81–83 zaskarżonego wyroku, jakie interesy łączyły ją i jej małżonka w ramach fundacji, w której oboje prowadzili działalność wolontariacką, przez co jego rozumowanie jest obarczone brakiem uzasadnienia lub co najmniej niewystarczającym uzasadnieniem. W szczególności obecność małżonków w ramach tej fundacji, podobnie jak skala wspomnianej fundacji i prowadzonej przez nią działalności charytatywnej, a także jednorazowa interwencja spółki G. Timchenki w tej samej fundacji podczas pandemii COVID-19 nie pozwalają na wykazanie, biorąc pod uwagę cele dobroczynne realizowane przez fundację, wspólnego interesu, który wykraczałby poza zwykłe ramy relacji rodzinnych. Podążając tym samym tokiem rozumowania, Sąd nie wyjaśnił w pkt 83 zaskarżonego wyroku, w jaki sposób rola wnoszącej odwołanie w ramach tej fundacji mogła przyczynić się do budowania pozytywnego wizerunku małżonków ani w jaki sposób sytuacja ta wykraczała poza naturalne przedsięwzięcie rodzinne.

28 Rada i Komisja podważają zasadność argumentacji wnoszącej odwołanie.

Ocena Trybunału

29 Co się tyczy, po pierwsze, argumentu wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym Sąd w definicji pojęcia „powiązania" podanej w pkt 74 zaskarżonego wyroku naruszył zasadę pewności prawa przy dokonywaniu wykładni tego pojęcia, należy przypomnieć, że w tym punkcie Sąd uznał w istocie, iż wspomniane pojęcie, którego znaczenie zawsze zależy od kontekstu i okoliczności sprawy, dotyczyło w szczególności osób, które są w sposób ogólny związane wspólnymi interesami osoby objętej środkami ograniczającymi i że związek ten niekoniecznie musi przekładać się na działalność gospodarczą, lecz powinien, w przypadku gdy zainteresowane osoby są powiązane stosunkiem rodzinnym, wykraczać poza ten stosunek.

30 W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 sierpnia 2025 r., Timchenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608), Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się w przedmiocie definicji pojęcia „powiązania" zasadniczo identycznej z definicją podaną przez Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku. W tym względzie Trybunał orzekł zasadniczo w pkt 29–34 tego wyroku z dnia 1 sierpnia 2025 r., że pojęcie to należy interpretować szeroko w zależności od rozpatrywanego kontekstu i okoliczności oraz że skoro istnienie wspólnych interesów wykraczających poza relację rodzinną łączącą danych członków rodziny powinno zostać wykazane w sposób obiektywny, definicja wspomnianego pojęcia podana przez Sąd nie narusza prawa i jest zgodna z zasadą pewności prawa, zgodnie z którą przepisy prawne powinny być jasne i precyzyjne, a ich stosowanie przewidywalne dla podmiotów prawa.

31 W szczególności Trybunał wyjaśnił w pkt 34 wyroku z dnia 1 sierpnia 2025 r., Timchenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608), że definicja ta nie narusza zasady pewności prawa ze względu na to, iż Sąd określił wystarczająco jasne i precyzyjne kryteria do celów stosowania pojęcia „powiązania" w odniesieniu do obydwu osób połączonych ze sobą więzią rodzinną. Wskazał on również, że zgodnie z tą zasadą Sąd nie miał obowiązku szczegółowego wskazania sytuacji, w których wspomniane pojęcie może mieć zastosowanie.

32 Nie można zatem uznać, że w pkt 74 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył wspomnianą zasadę poprzez przyjęcie zbyt szerokiej lub nieprzewidywalnej definicji pojęcia „powiązania", czy też poprzez niewyjaśnienie w tym wyroku, w jaki sposób ze względu na swój rodzaj, charakter i skalę wspólne interesy mogą wykraczać poza zwykłą wspólnotę interesów nierozerwalnie związaną z wszelkimi relacjami rodzinnymi.

33 Po drugie, co się tyczy podnoszonego naruszenia, w pkt 81–83 zaskarżonego wyroku, obowiązku uzasadnienia ciążącego na Sądzie, należy przypomnieć, że uzasadnienie wyroku lub postanowienia Sądu powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydania orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej. Spoczywający na Sądzie obowiązek uzasadnienia nie wymaga jednak, by Sąd przedstawił wywód, w którym wyczerpująco rozpatrzyłby każdy z argumentów wysuniętych przez strony postępowania z osobna, a tym samym to uzasadnienie może być dorozumiane, jeżeli tylko pozwala zainteresowanym zapoznać się z powodami nieuwzględnienia ich argumentów przez Sąd i zapewnia Trybunałowi wystarczający materiał do sprawowania kontroli (wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W tym względzie należy podkreślić, że w pkt 81–83 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał w szczególności kwalifikacji prawnych na podstawie ustaleń faktycznych dokonanych w pkt 76–80 tego wyroku, w przedmiocie których wnosząca odwołanie nie podnosi zarzutu przeinaczenia. W związku z tym podnoszone naruszenie przez Sąd obowiązku uzasadnienia należy zbadać w świetle całości uzasadnienia zawartego w pkt 76–83 tego wyroku.

35 Ponadto należy zauważyć, że analiza przeprowadzona przez Sąd w tych pkt 76–83 odnosi się do uzasadnienia spornych aktów, zgodnie z którym wnosząca odwołanie „bierze udział w publicznej działalności męża poprzez Fundację Timchenko, którą założyła wspólnie z mężem i w której odgrywa znaczącą rolę – jest zatem blisko powiązana ze swoim mężem”, i zgodnie z którym „niektóre z działań Fundacji Timchenko prowadzone są w powiązaniu z grupą inwestycyjną Volga Group, która ma istotny udział w rosyjskiej gospodarce i jej rozwoju[; p]rzedsiębiorstwo to założył […] Timczenko, który jest jednym z jego udziałowców”, a także zgodnie z którym wnosząca odwołanie „[c]zerpie […] zatem korzyści z działalności męża, w szczególności w odniesieniu do pozycji społecznej i w kontekście finansowym” oraz „[j]est zatem powiązana z[e swoim mężem]”, przy czym wobec tego ostatniego zastosowano środki ograniczające ze względu na, w szczególności, kryteria przewidziane w art. 1 ust. 1 lit. a) i b) oraz w art. 2 ust. 1 lit. a) i d) decyzji 2014/145, a także w art. 3 ust. 1 lit. a) i d) rozporządzenia nr 269/2014.

36 W tym kontekście Sąd stwierdził w pkt 76–80 zaskarżonego wyroku, po pierwsze, że małżonkowie Timchenko byli osobiście zaangażowani we wspólną strukturę prawną, a mianowicie fundację charytatywną nazwaną ich nazwiskiem i prowadzącą liczne działania na szczeblu Federacji Rosyjskiej, w której pełnili oni, jako członkowie fundatorzy, istotne funkcje instytucjonalne i dysponowali znacznymi uprawnieniami. Po drugie, Sąd stwierdził, że oboje małżonkowie Timchenko inwestowali w funkcjonowanie tej fundacji, ponieważ wnosząca odwołanie była członkinią jej rady powierniczej, a jej mąż tworzył synergie, udzielając tej fundacji wsparcia finansowego, logistycznego i relacyjnego za pośrednictwem grupy, której był jedynym akcjonariuszem. To właśnie w świetle tych okoliczności faktycznych Sąd wywnioskował zasadniczo w pkt 81 i 83 zaskarżonego wyroku, że udział małżonków Timchenko w fundacji o tej samej nazwie wykraczał poza istniejące między nimi więzi rodzinne i że wnosząca odwołanie mogła zgodnie z prawem zostać uznana za osobę „powiązaną” z mężem w rozumieniu kryterium powiązania.

37 W ten sposób Sąd wyjaśnił, w pełnej zgodności z ciążącym na nim obowiązkiem uzasadnienia oraz z definicją pojęcia „powiązania” zawartą w pkt 74 zaskarżonego wyroku, że Rada mogła zgodnie z prawem zastosować kryterium powiązania wobec wnoszącej odwołanie. Z pkt 81 i 83 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd uznał w istocie, iż funkcje pełnione przez oboje małżonków w utworzonej przez nich fundacji, znaczenie ich udziału w tej fundacji, a także skala jej działalności stanowią elementy lub kryteria, które w całości pozwalały obiektywnie ustalić, że za pośrednictwem takiej fundacji między tymi małżonkami istniały wspólne interesy wykraczające poza łączące ich więzi rodzinne.

38 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego dwóch ostatnich zdań z pkt 83 zaskarżonego wyroku, w których Sąd uznał, że taki pozarodzinny wymiar potwierdza fakt, iż wspomniana fundacja przyczyniała się do budowania korzystnego wizerunku małżonków Timchenko w opinii publicznej, należy zauważyć, poza tym, iż chodzi o zarzut skierowany przeciwko uzupełniającym elementom uzasadnienia orzeczenia Sądu, które nie mogą prowadzić do uchylenia tego orzeczenia, w związku z czym są bezskuteczne (wyrok z dnia 2 października 2019 r., Crédit mutuel Arkéa/EBC, C-152/18 P i C-153/18 P, EU:C:2019:810, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo), że Sąd nie naruszył obowiązku uzasadnienia, ponieważ z wyjaśnień zawartych w dwóch ostatnich

zdaniach wynika, iż wspólne interesy wykraczające poza zwykłą sferę prywatną członków danej rodziny w stopniu służącym ich publicznej komunikacji należy uznać za obiektywnie wykraczające poza relację rodzinną łączącą tych członków.

39 Co się tyczy pkt 82 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd wskazał, że nie ma znaczenia, iż fundacja Timchenko nie ma celu zarobkowego oraz że małżonkowie Timchenko działają w niej na zasadzie wolontariatu, należy zauważyć, że ten pkt 82 odnosi się wyraźnie do pkt 74 tego wyroku, który zawiera definicję pojęcia „powiązania" streszczoną w pkt 29 niniejszego wyroku. Wnosząca odwołanie mogła zatem zrozumieć, że skoro w przypadku dwóch osób połączonych więzami rodzinnymi pojęcie to wymaga jedynie istnienia wspólnych interesów, które obiektywnie wykraczają poza taką relację, bez konieczności wykazania więzi poprzez działalność gospodarczą, dla celów zakwalifikowania wnoszącej odwołanie jako osoby powiązanej z mężem nie ma znaczenia, czy interesy, które dzieli z mężem, mają wymiar gospodarczy. Nie można zatem uznać, że w pkt 82 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył ciążący na nim obowiązek uzasadnienia.

40 W świetle powyższych uwag zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

41 W zarzucie drugim wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd uznał w pkt 82 zaskarżonego wyroku, iż nie było konieczne ustalenie związku między działalnością wnoszącej odwołanie w ramach fundacji Timchenko a inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę ze względu na to, że kryterium powiązania nie przewiduje wykazania takiego związku. W ten sposób Sąd miał naruszyć prawo i ciążący na nim obowiązek uzasadnienia, ponieważ należało zawsze wykazać, że przyjęcie środków ograniczających wobec osoby takiej jak wnosząca odwołanie jest konieczne do osiągnięcia celów realizowanych przez te środki ograniczające, ponieważ celem tym jest wywarcie nacisku na rząd Federacji Rosyjskiej i zwiększenie kosztów jej działań związanych z Ukrainą.

42 Rada uważa, że zarzut drugi jest niedopuszczalny ze względu na to, iż pkt 82, o którym wspomina wnosząca odwołanie, nie dotyczy zaskarżonego wyroku, lecz wyroku z dnia 6 września 2023 r., Timchenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), zbadanego przez Trybunał w wyroku z dnia 1 sierpnia 2025 r., Timchenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Co do istoty, Rada kwestionuje argumenty wnoszącej odwołanie.

43 Komisja wnosi również do Trybunału o odrzucenie zarzutu drugiego jako niedopuszczalnego w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie kwestionuje w rzeczywistości ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd lub zmierza do ponownego zbadania dowodów. Co do istoty, instytucja ta kwestionuje argumenty wnoszącej odwołanie.

Ocena Trybunału

44 Jeśli chodzi o dopuszczalność zarzutu drugiego, kwestionowaną zarówno przez Radę, jak i przez Komisję, należy przypomnieć, że z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz z art. 168 § 1 lit. d) i art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że odwołanie powinno precyzyjnie

wskazywać zakwestionowane punkty wyroku, o którego uchylenie się wnosi, oraz argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie, pod rygorem niedopuszczalności odwołania lub danego zarzutu. Nie spełnia w szczególności tego wymogu i winien zostać uznany za niedopuszczalny zarzut odwołania oparty na argumentacji, która nie jest jasna i precyzyjna w stopniu wystarczającym, by pozwolić Trybunałowi na dokonanie należącej do niego kontroli zgodności z prawem w szczególności z uwagi na to, że podstawowe dane, na których oparty jest ten zarzut, nie wynikają w sposób wystarczająco spójny i zrozumiały z samego brzmienia tego odwołania, które zostało sformułowane w rozpatrywanym zakresie w sposób niejasny i niejednoznaczny (wyrok z dnia 18 grudnia 2025 r., Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 W niniejszej sprawie, jak słusznie wskazuje Rada, pkt 82, do którego odnosi się wnosząca odwołanie w ramach zarzutu drugiego, nie jest pkt 82 zaskarżonego wyroku. Ten pkt 82 dotyczy wyroku z dnia 6 września 2023 r., Timchenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), zbadanego przez Trybunał w wyroku z dnia 1 sierpnia 2025 r., Timchenko/Rada (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Ponadto argumentacja przedstawiona przez wnoszącą odwołanie na poparcie tego zarzutu jest skierowana przeciwko rozumowaniu przedstawionemu przez Sąd w pkt 82 wyroku z dnia 6 września 2023 r., Timchenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502).

46 Biorąc pod uwagę okoliczność, że żaden punkt zaskarżonego wyroku nie zawiera rozumowania identycznego z rozumowaniem zawartym w pkt 82 wyroku z dnia 6 września 2023 r., Timchenko/Rada (T-361/22, EU:T:2023:502), i wobec braku wyjaśnień wnoszącej odwołanie w tym względzie w replice, należy uznać, że zarzut drugi nie odnosi się do wyraźnie możliwego do zidentyfikowania punktu lub rozumowania zaskarżonego wyroku, w związku z czym bez konieczności orzekania w przedmiocie podstawy niedopuszczalności podniesionej przez Komisję należy go odrzucić jako niedopuszczalny na podstawie orzecznictwa przypomnianego w pkt 44 niniejszego wyroku.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

47 W zarzucie trzecim wnosząca odwołanie podnosi, że w pkt 95 i 96 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo poprzez orzeczenie, iż Rada mogła w drodze decyzji przyjętej na podstawie art. 29 TUE ograniczyć swobodę przemieszczania się przysługującą jej na terytorium Unii na podstawie art. 21 TFUE i art. 45 Karty jako obywatelce Unii ze względu na jej fińskie obywatelstwo. Wbrew temu, co orzekł Sąd, ograniczenia przez państwa członkowskie swobody przemieszczania się obywateli Unii, podlegające ścisłej wykładni, są możliwe, jak wynika z art. 27 dyrektywy 2004/38, jedynie ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, przy czym takie ograniczenia powinny być ponadto proporcjonalne i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby.

48 Tymczasem ani z treści art. 29 TUE, ani z traktatów nie wynika, że ta swoboda przemieszczania się może być ograniczona środkami ograniczającymi przyjętymi na podstawie art. 29. Sąd powinien był zatem zbadać w niniejszej sprawie, czy Rada, jako instytucja Unii zrzeszająca wszystkie państwa członkowskie, sprawdziła, czy indywidualne zachowanie wnoszącej odwołanie stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego państw członkowskich. Tym samym WPZiB nie może być wykorzystywana przez Radę do wprowadzania ograniczeń swobody przemieszczania się obywateli Unii poza warunkami

i gwarancjami proceduralnymi, które zwykle mają do nich zastosowanie, gdy państwa członkowskie wprowadzają takie ograniczenia na podstawie dyrektywy 2004/38, przy czym wnosząca odwołanie wyjaśnia w replice, że takie podejście znajduje potwierdzenie w art. 40 TUE.

49 Rada i Komisja podważają zasadność argumentacji wnoszącej odwołanie.

Ocena Trybunału

50 W pkt 95 i 96 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł zasadniczo, że zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich jest wykonywane z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania, co obejmuje decyzje w dziedzinie WPZiB przyjęte na podstawie art. 29 TUE. Jednak szeroko sformułowane brzmienie tego ostatniego artykułu przyznawałoby Radzie, dla realizacji celów, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, kompetencję do przyjmowania środków ograniczających zmierzających do ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii poza państwem członkowskim, którego są obywatelami, i to niezależnie od zasad przewidzianych w tym zakresie w dyrektywie 2004/38.

51 Zajmując takie stanowisko, Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa.

52 W tym względzie należy przypomnieć, że obywatel Unii, którym zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego, ma prawo, przyznane bezpośrednio w art. 20 ust. 2 lit. a) i art. 21 ust. 1 TFUE, do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innych państw członkowskich. To ostatnie postanowienie przewiduje, że ograniczenia i warunki dotyczące tego prawa są ustanowione w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.

53 Wynika z tego, że – jak słusznie orzekł Sąd w pkt 95 zaskarżonego wyroku – prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu może być ograniczone i podlegać warunkom na podstawie zarówno traktatu FUE, jak i traktatu UE.

54 Jak przypomniał Sąd w pkt 96 zaskarżonego wyroku, w dziedzinie WPZiB Rada może na podstawie art. 29 TUE przyjmować decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, przy czym takie stanowisko może obejmować środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. W tym kontekście Rada jest uprawniona do ustalania, a w razie potrzeby także doprecyzowywania – korzystając przy tym z szerokiego zakresu uznania i działając jednomyślnie – zakresu środków ograniczających przyjmowanych przez Unię w ramach WPZiB. Ten szeroki zakres uznania wynika z szerokiego zakresu celów Unii w tej dziedzinie, wyrażonych w art. 3 ust. 5 i w art. 21 TUE oraz w postanowieniach szczególnych dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, w szczególności w art. 23 i 24 TUE (wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 269, 270 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Tymczasem, biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania, jakim dysponuje Rada przy realizacji tych celów w dziedzinie WPZiB, oraz fakt, że ani brzmienie art. 29 TUE, ani, bardziej ogólnie, brzmienie postanowień traktatów UE i FUE dotyczących WPZiB nie nakazują ani nie zakazują same w sobie przyjęcia szczególnych środków ograniczających, należy uznać, podobnie jak uczynił to Sąd w pkt 95 i 96 zaskarżonego wyroku, że Rada jest co do zasady uprawniona, na podstawie art. 29 TUE, do stwierdzenia, iż osoby fizyczne, nawet jeśli są obywatelami państwa

członkowskiego Unii, a tym samym obywatelami Unii, nie mogą wjechać na terytorium innych państw członkowskich Unii ani przejeżdżać przez nie, jeżeli osoby te spełniają kryteria wskazujące na obiektywny związek między kategorią, do której należą, a państwem trzecim, na które Unia zamierza w ten sposób wywrzeć presję (zob. w tym względzie wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 273). W tych okolicznościach art. 29 TUE pozwala co do zasady Radzie na przyjęcie środków ograniczających skutkujących ograniczeniem, w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE, prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania takich obywateli na terytorium państw członkowskich oraz na zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia przestrzegania takiego ograniczenia.

56 W związku z tym, jak słusznie orzekł Sąd na końcu pkt 96 zaskarżonego wyroku, nie ma znaczenia, że takie ograniczenia lub warunki nie odpowiadają ograniczeniom przewidzianym w dyrektywie 2004/38, która zgodnie z jej art. 1 lit. c) i art. 27 w związku z jej art. 42 ma na celu w szczególności ustanowienie zasad, na podstawie których państwa członkowskie, a nie instytucja Unii taka jak Rada, mogą same wprowadzić takie ograniczenia.

57 Takiej wykładni nie podważa ponadto wspomniany przez wnoszącą odwołanie art. 40 akapit drugi TUE. Zgodnie z tym przepisem realizacja polityk, o których mowa w art. 3–6 TFUE, nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii w ramach WPZiB. W tych okolicznościach fakt, że dyrektywa 2004/38 reguluje, jak wynika z jej motywu 2, swobodny przepływ osób jako podstawową swobodę rynku wewnętrznego, w odniesieniu do której Unia posiada kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi na podstawie art. 4 TFUE, nie może wpływać na zakres kompetencji przysługujących Radzie w dziedzinie WPZiB na podstawie art. 29 TUE.

58 Ponadto wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, okoliczność, że przy przyjmowaniu na podstawie art. 29 TUE środków ograniczających mających na celu ograniczenie swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich osób fizycznych, w tym osób fizycznych będących obywatelami Unii, Rada nie jest związana przepisami i gwarancjami proceduralnymi przewidzianymi w dyrektywie 2004/38, nie oznacza, że instytucja ta dysponuje w tym względzie uprawnieniem, które nie jest ograniczone przez prawo Unii.

59 Po pierwsze bowiem, jak wskazał Sąd w pkt 96 i 101 zaskarżonego wyroku, przyjęcie takich środków powinno odbywać się z uwzględnieniem zasady prawa międzynarodowego, potwierdzonej w art. 3 protokołu nr 4 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zgodnie z którą państwo nie może odmówić swoim obywatelom prawa wjazdu na swoje terytorium i przebywania na nim. Państwa członkowskie są związane tą zasadą [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granic na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej), C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo]. W związku z tym art. 1 ust. 2 decyzji 2014/145 gwarantuje, że decyzja ta nie nakłada na państwo członkowskie obowiązku odmowy swoim obywatelom wjazdu na jego terytorium.

60 Po drugie, należy przypomnieć, że każda decyzja przyjmująca takie środki na podstawie art. 29 TUE, mając na względzie, jak zauważył Sąd w pkt 97 zaskarżonego wyroku, wywarcie presji na państwo trzecie, aby zrealizować cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 lit. b) i c) TUE, a mianowicie umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego oraz utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, powinna zdefiniować i ograniczyć zamierzony cel

wywieranej presji, kryteria prawne pozwalające na nałożenie środków ograniczających, a także kategorie osób lub podmiotów objętych tymi kryteriami, tak aby nałożone z tego tytułu środki ograniczające mogły osiągnąć zamierzony cel w sposób, który nie jest oczywiście nieodpowiedni (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 272, 273 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Po trzecie, biorąc pod uwagę fakt, że prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich jest również prawem podstawowym w zakresie, w jakim jest zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Karty, przeszkoda w korzystaniu z tego prawa przewidziana przez decyzje przyjęte na podstawie art. 29 TUE stanowi „ograniczenie wykonywania" tego prawa w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty, w związku z czym, jak słusznie wskazał Sąd w pkt 98 zaskarżonego wyroku, musi ona spełniać przesłanki przewidziane w tym ostatnim przepisie.

62 W świetle powyższych uwag zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

63 W zarzucie czwartym, podzielonym na dwie części, wnosząca odwołanie zarzuca zasadniczo Sądowi, że naruszył prawo i ciążący na nim obowiązek uzasadnienia poprzez uznanie, iż ograniczenie przysługującego jej jako obywatelce Unii prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, wprowadzone przez zastosowane wobec niej środki ograniczające, jest zgodne z zasadą proporcjonalności (część pierwsza zarzutu czwartego) i z wymogiem, zgodnie z którym takie ograniczenie musi szanować istotę tego prawa (część druga zarzutu czwartego).

64 Co się tyczy części pierwszej, Sąd, badając proporcjonalny charakter ograniczenia prawa wnoszącej odwołanie do przemieszczania się i pobytu, miał naruszyć prawo i obowiązek uzasadnienia poprzez niewskazanie w odniesieniu do wnoszącej odwołanie żadnego poważnego indywidualnego zachowania zagrażającego porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu publicznemu lub zdrowiu publicznemu państw członkowskich, jak wymaga tego art. 27 dyrektywy 2004/38, lub poważnego zagrożenia dla interesu Unii, a także wyjaśnienia, w jaki sposób takie ograniczenie jest odpowiednie do realizacji celów zamierzonych przez Radę, które zostały wskazane przez Sąd w pkt 97 zaskarżonego wyroku.

65 Jeśli chodzi o część drugą, wnosząca odwołanie kwestionuje rozumowanie Sądu zawarte w pkt 101 i 104 zaskarżonego wyroku. Wbrew bowiem temu, co orzekł Sąd, zakres ograniczenia jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu poprzez zastosowanie środków ograniczających jest szczególnie istotny, ponieważ dotyczy terytorium 26 z 27 państw członkowskich. Ponadto żadne z odstępstw przewidzianych w art. 1 decyzji 2014/145 nie uwzględnia statusu obywatela Unii ani szczególnej sytuacji obywateli Unii mających powiązania z kilkoma państwami Unii. Do tego dochodzi fakt, że pomimo ich rzekomo tymczasowego charakteru środki ograniczające mogą zostać utrzymane wobec danej osoby przez wiele lat. Wreszcie orzecznictwo przywołane przez Sąd przez analogię w pkt 101 zaskarżonego wyroku nie ma znaczenia dla sprawy.

66 Co się tyczy pierwszej części zarzutu czwartego, Rada wnosi o stwierdzenie niedopuszczalności tej części ze względu na to, że kwestionowane fragmenty zaskarżonego wyroku nie zostały wskazane przez wnoszącą odwołanie, a Komisja uważa, że ta część zarzutu jest niedopuszczalna ze względu na to, iż wnosząca odwołanie podnosi nowy argument, którego Sąd nie zbadał. Co do istoty, Rada i Komisja kwestionują argumenty wnoszącej odwołanie.

Ocena Trybunału

– *W przedmiocie dopuszczalności części pierwszej zarzutu czwartego*

67 Po pierwsze, prawdą jest, że – jak podnosi Rada – wnosząca odwołanie nie wskazuje dokładnie fragmentów zaskarżonego wyroku, których dotyczy argumentacja przedstawiona na poparcie części pierwszej zarzutu czwartego. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi zasadniczo naruszenie prawa przy dokonywaniu analizy proporcjonalności środków ograniczających mających na celu ograniczenie jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu jako obywatelki Unii, z jej argumentacji wynika wystarczająco jasno, że odnosi się on do pkt 103–106 zaskarżonego wyroku, w których Sąd przeprowadził tę analizę, przy czym Rada sama wskazała te pkt 103–106 w odpowiedzi na odwołanie. W tych okolicznościach należy uznać, że część pierwsza zarzutu czwartego jest dopuszczalna w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 44 niniejszego wyroku.

68 Po drugie, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu i argumentów, których nie podniosła ona przed Sądem, byłoby równoznaczne z wyrażeniem zgody na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o zakresie szerszym niż zakres sprawy, która była rozpoznawana przez Sąd. W postępowaniu odwoławczym kompetencje Trybunału są bowiem ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były rozpatrywane w pierwszej instancji (wyrok z dnia 17 października 2024 r., PT Pelita Agung Agrindustri i PT Permata Hijau Palm Oleo/Komisja, C-112/23 P, EU:C:2024:899, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wnoszący odwołanie może w odwołaniu podnieść zarzuty, których źródłem był sam zaskarżony wyrok i których przedmiotem jest krytyka zasadności tego wyroku pod względem prawnym (wyrok z dnia 3 lipca 2025 r., Parlament/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W świetle tych linii orzeczniczych należy uznać, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, wnosząca odwołanie nie usiłuje podnieść w ramach części pierwszej zarzutu czwartego nowego argumentu, który nie został zbadany przez Sąd. Utrzymując bowiem w istocie, że w ramach analizy proporcjonalności ingerencji w jej podstawowe prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich Sąd powinien był zbadać, czy Rada określiła w stosunku do niej, zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/38, indywidualne zachowanie w postaci rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, wnosząca odwołanie kwestionuje rozumowanie prawne Sądu, wyciągając konsekwencje z naruszenia prawa, jakiego miał się dopuścić Sąd, uznając w istocie w pkt 96 zaskarżonego wyroku, że Rada nie była związana tą dyrektywą. W tych okolicznościach wnosząca odwołanie podnosi argument wynikający z samego zaskarżonego wyroku, a zatem dopuszczalny.

70 Z powyższego wynika, że część pierwsza zarzutu czwartego jest dopuszczalna w całości.

– *Co do istoty*

71 Co się tyczy części pierwszej zarzutu czwartego, należy oddalić, po pierwsze, argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym w pkt 103–106 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie zaniechał zbadania, w świetle przepisów dyrektywy 2004/38, proporcjonalności ingerencji w jej prawo podstawowe do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich na podstawie art. 45 ust. 1 Karty.

72 Należy bowiem przypomnieć, z jednej strony, że zgodnie z pkt 56–61 niniejszego wyroku Sąd nie naruszył prawa poprzez orzeczenie w istocie, że przyjmując na podstawie art. 29 TUE środki ograniczające mające na celu ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu osób fizycznych posiadających obywatelstwo Unii, Rada nie była związana przepisami i gwarancjami proceduralnymi przewidzianymi w dyrektywie 2004/38.

73 Z drugiej strony, w celu ustalenia, czy ingerencja w prawo podstawowe takie jak prawo zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Karty ze względu na ograniczenia tego prawa przez akt Unii jest, zgodnie z wymogami art. 52 ust. 1 zdanie drugie Karty, proporcjonalna, należy zbadać najpierw, czy środki te odpowiadają celowi interesu ogólnego uznawanemu przez Unię, następnie, czy nie są one oczywiście nieodpowiednie w stosunku do tego celu, to znaczy nie są oczywiście niezdolne do jego osiągnięcia, i wreszcie, czy dane ograniczenie nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 233 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem taka analiza jest dokonywana niezależnie od przepisów przewidzianych w dyrektywie 2004/38.

74 W związku z tym Sąd ani nie naruszył prawa, ani nie naruszył ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia, nie dokonując oceny proporcjonalnego charakteru ograniczenia prawa wnoszącej odwołanie do swobodnego przemieszczania się i pobytu w świetle zasad i gwarancji proceduralnych przewidzianych w tej dyrektywie.

75 Po drugie, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że naruszył ciążący na nim obowiązek uzasadnienia, ponieważ nie zbadał w ramach analizy proporcjonalności ingerencji w jego prawo podstawowe do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich innych niż Republika Finlandii, czy rozpatrywany zakaz wjazdu i przejazdu był odpowiedni do osiągnięcia celu polegającego – jak wynika z pkt 97 i 102 zaskarżonego wyroku, niekwestionowanych w tym względzie na etapie odwołania – na wywarciu nacisku na władze Federacji Rosyjskiej, aby zaprzestały one prowadzenia działań i polityk destabilizujących Ukrainę.

76 Argument ten należy również oddalić, ponieważ zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 33 niniejszego wyroku badanie odpowiedniego charakteru tego zakazu wynika z pkt 105 i 106 zaskarżonego wyroku. Wskazując bowiem w tych pkt 105 i 106, że w świetle znaczenia celu realizowanego przez środki ograniczające nałożone na wnoszącą odwołanie ograniczenie jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich nie było oczywiście nieproporcjonalne, Sąd w sposób dorozumiany, ale nieunikniony, oparł się na ustaleniu, że wspomniany zakaz nie był w sposób oczywisty niezdolny do osiągnięcia tego celu (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 marca 2026 r., Pumpyanskiy i in./Rada, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, EU:C:2026:245, pkt 237).

77 W części drugiej zarzutu czwartego wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 101 i 104 zaskarżonego wyroku, iż ograniczenie jego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Karty, szanuje istotę tego prawa.

78 W tym względzie należy zauważyć, że pkt 104 zaskarżonego wyroku odnosi się do koniecznego charakteru tego ograniczenia w świetle zasady proporcjonalności i że jedynie pkt 101 tego wyroku dotyczy kwestii poszanowania istoty tego prawa. W tych okolicznościach należy uznać, że część druga zarzutu czwartego dotyczy jedynie tego ostatniego punktu.

79 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw podstawowych w niej uznanych muszą w szczególności szanować istotę tych praw.

80 W pkt 101 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że ograniczenie podstawowego prawa wnoszącej odwołanie do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich szanuje istotę tego prawa, ponieważ zakaz ten, po pierwsze, nie uniemożliwia wnoszącej odwołanie udania się do państwa członkowskiego, którego jest obywatelką, oraz przebywania w nim zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego przypomnianą w pkt 59 niniejszego wyroku i potwierdzoną w art. 1 ust. 2 decyzji 2014/145, a po drugie, nie miał charakteru stałego ze względu na to, że utrzymanie w mocy środków ograniczających wobec wnoszącej odwołanie, a tym samym tego zakazu, powinno być okresowo poddawane przeglądowi na podstawie art. 6 tej decyzji.

81 Bez konieczności badania znaczenia orzecznictwa, na które powołał się Sąd w tym pkt 101 zaskarżonego wyroku, należy stwierdzić, że drugi z elementów wymienionych w tym pkt 101, dotyczący art. 6 decyzji 2014/145, wystarczy, aby uznać, że sporne akty nie naruszają istoty podstawowego prawa wnoszącej odwołanie do swobodnego przemieszczania się (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 marca 2025 r., Shuvalov/Rada, C-271/24 P, EU:C:2025:180, pkt 78, 79). Z wymogu okresowego przeglądu środków ograniczających przyjętych wobec wnoszącej odwołanie wynika bowiem, że ani celem, ani skutkiem spornych aktów nie jest pozbawienie jej praw przyznanych jej z tytułu obywatelstwa Unii ani trwałe ograniczenie zakresu tych praw.

82 Wniosku tego nie podważa wskazana przez wnoszącą odwołanie okoliczność, że wyjątki i odstępstwa przewidziane w art. 1 ust. 3, 4 i 6 decyzji 2014/145 dotyczą w znacznej mierze osób znajdujących się w bardzo szczególnych sytuacjach związanych zwłaszcza ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Wystarczy stwierdzić w tym względzie, że okoliczność ta nie wpływa w żaden sposób na zakres wymogu okresowego przeglądu, o którym mowa w pkt 101 zaskarżonego wyroku.

83 W świetle powyższych uwag zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie dopuszczalności dostosowania żądań wnoszącej odwołanie

84 Jak wynika z pkt 23 niniejszego wyroku, wnosząca odwołanie w replice zwróciła się do Trybunału o zaakceptowanie dostosowania jej żądań w taki sposób, aby w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku sprawa została przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania w przedmiocie żądania odszkodowawczego, które przedstawiła w pierwszej instancji.

85 Biorąc pod uwagę fakt, że hipoteza ta nie została spełniona, ponieważ cztery zarzuty podniesione przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej odwołania zostały oddalone, nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie tego żądania.

86 W związku z powyższym odwołanie zostaje w części odrzucone, a w pozostałym zakresie oddalone.

W przedmiocie kosztów

87 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

88 Ponieważ Rada i Komisja wniosły o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania, a wnosząca odwołanie przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Odwołanie zostaje w części odrzucone, a w pozostałym zakresie oddalone.

2) Elena Petrovna Timchenko zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy