Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (wielka izba)

z dnia 2 października 2024 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Zakaz świadczenia usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji i podmiotów z siedzibą w Rosji – Podstawowe zadanie adwokatów w społeczeństwie demokratycznym – Prawo adwokatów do świadczenia usług doradztwa prawnego – Prawo do uzyskania porady adwokata – Artykuły 7 i 47 oraz art. 52 ust. 2 Karty praw podstawowych – Niezależność adwokata – Państwo prawne – Proporcjonalność – Pewność prawa

W sprawie T-797/22

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, z siedzibą w Brukseli (Belgia), oraz pozostali skarżący, których nazwiska i nazwy wymieniono w załączniku[1], reprezentowali P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck i A. Guillerme, adwokaci,

strona skarżąca,

popierana przez

Bundesrechtsanwaltskammer, z siedzibą w Berlinie (Niemcy), którą reprezentowali J.-P. Buyle, D. Van Gerven i N. Azizollahoff, adwokaci,

oraz przez

Ordre des avocats de Genève, z siedzibą w Genewie (Szwajcaria), który reprezentował F. Zimeray, adwokat,

interwenienci,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali V. Piessevaux i S. Lejeune, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez

* Język postępowania: francuski.

[1] Wykaz pozostałych skarżących jest dołączony wyłącznie do wersji doręczonej stronom.

Republikę Estońską, którą reprezentowała M. Kriisa, w charakterze pełnomocnika,

przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea i C. Georgieva, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego reprezentowali F. Hoffmeister, L. Havas i M. Almeida Veiga, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

SĄD (wielka izba),

w składzie: M. van der Woude, prezes, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (sprawozdawca), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis i I. Gâlea, sędziowie,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 26 grudnia 2022 r.,

– uwagi interwenienta złożone w sekretariacie Sądu przez Komisję, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Republikę Estońską, Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, odpowiednio, w dniach 4 maja, 12 maja, 22 czerwca, 25 lipca i 21 sierpnia 2023 r.,

– pismo dostosowujące skargę złożone w sekretariacie Sądu w dniu 5 maja 2023 r.,

– pytanie na piśmie wystosowane do skarżących przez Sąd oraz udzieloną na to pytanie odpowiedź, która wpłynęła do sekretariatu Sądu w dniu 27 lutego 2024 r.,

po przeprowadzeniu wspólnej rozprawy w dniu 12 marca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze, opartej na art. 263 TFUE, skarżący, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles (niderlandzka izba adwokatów w Brukseli) oraz inne osoby fizyczne i prawne, których nazwiska i nazwy wymieniono w załączniku, wnoszą o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, art. 1 pkt 12 rozporządzenia Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 3) w zakresie, w jakim zastępuje on i zmienia art. 5n ust. 2 i 4–12 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) w odniesieniu do usług doradztwa prawnego, a po drugie, art. 1 pkt 13 rozporządzenia Rady (UE) 2022/2474 z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. 2022, L 322 I, s. 1) w zakresie, w jakim zastępuje on i zmienia art. 5n ust. 2 i 4–11 rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do usług doradztwa prawnego, oraz po trzecie, art. 1 pkt 13 rozporządzenia Rady (UE) 2023/427 z dnia 25 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia nr 833/2014 (Dz.U. 2023, L 59 I, s. 6) w zakresie, w jakim dodaje on art. 12b ust. 2a do rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do usług doradztwa prawnego.

I. Okoliczności powstania sporu

2 Skarżącymi są belgijskie izby adwokackie i adwokaci.

3 W marcu 2014 r. Federacja Rosyjska nielegalnie zaanektowała Autonomiczną Republikę Krymu, a także miasto Sewastopol (Ukraina) i od tego czasu prowadzi ciągłe działania destabilizujące na wschodzie Ukrainy. W odpowiedzi na te poczynania Unia Europejska wprowadziła środki ograniczające w związku z działaniami Federacji Rosyjskiej podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi oraz środki ograniczające w odpowiedzi na nielegalną aneksję Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol przez Federację Rosyjską.

4 W dniu 17 marca 2014 r. przyjęto zatem decyzję Rady 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) i rozporządzenie Rady (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).

5 Następnie przyjęto decyzję Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13) w celu wprowadzenia ukierunkowanych środków ograniczających w dziedzinach dostępu do rynków kapitałowych, obronności, towarów podwójnego zastosowania i wrażliwych technologii, w szczególności w sektorze energetycznym. Uznając, że rzeczone środki wchodzą w zakres stosowania traktatu FUE oraz że ich wprowadzenie wymaga podjęcia działań regulacyjnych na poziomie Unii, Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie nr 833/2014, które zawiera bardziej szczegółowe przepisy mające na celu wdrożenie, zarówno na poziomie Unii, jak i w państwach członkowskich, wymogów sformułowanych w decyzji 2014/512.

6 W dniu 15 lutego 2022 r. Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma Państwowa Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej) przegłosowała skierowanie do prezydenta Federacji Rosyjskiej rezolucji z żądaniem uznania wschodnich części Ukrainy, do których roszczą sobie prawo separatyści, za niepodległe państwa. W dniu 21 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej podpisał dekret uznający niezależność i suwerenność samozwańczych „Donieckiej Republiki Ludowej" i „Ługańskiej Republiki Ludowej" oraz nakazał rozmieszczenie rosyjskich sił zbrojnych na tych obszarach. W dniu 24 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej ogłosił operację wojskową na Ukrainie i tego samego dnia rosyjskie siły zbrojne zaatakowały Ukrainę w kilku miejscach kraju.

7 Tego samego dnia Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wydał w imieniu Unii oświadczenie, w którym potępił „niczym niesprowokowaną inwazję" sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i zaznaczył, że odpowiedź Unii obejmie zarówno sektorowe, jak i indywidualne środki ograniczające. W swoich konkluzjach przyjętych na nadzwyczajnym posiedzeniu tego samego dnia Rada Europejska potępiła w najostrzejszych słowach tę „niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję", uznając, że poprzez swoje bezprawne działania wojskowe, za które powinna zostać pociągnięta do odpowiedzialności, Federacja Rosyjska rażąco narusza prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych oraz podważa bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie.

8 W swoich konkluzjach z dni 23–24 czerwca 2022 r. Rada Europejska stwierdziła, że prace nad „sankcjami" będą kontynuowane, w tym, aby poprawić ich wdrażanie i zapobiec ich obchodzeniu.

9 W dniu 21 września 2022 r. Federacja Rosyjska podjęła decyzję o dalszej eskalacji agresji na Ukrainę poprzez wsparcie organizacji nielegalnych „referendów" w częściach regionów donieckiego, chersońskiego, ługańskiego i zaporoskiego, okupowanych przez Federację Rosyjską, poprzez ogłoszenie mobilizacji w Rosji i poprzez nowe groźby zastosowania broni masowego rażenia. W następstwie tych „referendów" prezydent Federacji Rosyjskiej oficjalnie ogłosił aneksję przez Rosję ukraińskich regionów donieckiego, ługańskiego, zaporoskiego i chersońskiego.

10 W dniu 30 września 2022 r. członkowie Rady Europejskiej przyjęli oświadczenie potępiające bezprawne zaanektowanie przez Rosję ukraińskich regionów donieckiego, ługańskiego, zaporoskiego i chersońskiego i stwierdzające, że Rosja naraża na szwank światowe bezpieczeństwo. Członkowie Rady Europejskiej oświadczyli, że wobec bezprawnych działań Rosji zaostrzą środki ograniczające i że jeszcze bardziej zwiększą presję na Rosję, aby zaprzestała swojej wojny napastniczej.

11 W dniu 6 października 2022 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2022/1909 w sprawie zmiany decyzji 2014/512 (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 122). W tym samym dniu na podstawie art. 215 TFUE Rada przyjęła rozporządzenie 2022/1904.

12 Motyw 19 rozporządzenia 2022/1904 określa zakazane na mocy tego rozporządzenia usługi doradztwa prawnego w następujący sposób:

„[D]ecyzją (WPZiB) 2022/1909 rozszerzono obowiązujący zakaz świadczenia niektórych usług na rzecz Federacji Rosyjskiej, zakazując świadczenia usług architektonicznych i inżynieryjnych, a także usług doradztwa informatycznego i doradztwa prawnego […]. »Usługi doradztwa prawnego« obejmują: doradztwo prawne dla klientów w sprawach niespornych, w tym przy transakcjach handlowych, związanych ze stosowaniem lub interpretacją prawa; uczestnictwo z klientami lub w ich imieniu w transakcjach handlowych, negocjacjach i innych kontaktach ze stronami trzecimi; oraz przygotowanie, sporządzanie i weryfikację dokumentów prawnych. Usługi doradztwa prawnego nie obejmują przedstawicielstwa, doradztwa, przygotowywania dokumentów ani weryfikacji dokumentów w kontekście usług przedstawicielstwa prawnego, a mianowicie w sprawach lub postępowaniach przed organami administracyjnymi, sądami lub innymi należycie powołanymi oficjalnymi trybunałami oraz w postępowaniach arbitrażowych lub mediacyjnych".

13 Na mocy art. 1 pkt 12 rozporządzenia 2022/1904 do rozporządzenia nr 833/2014 dodano nowy art. 5n, zastępujący poprzedni i przewidujący w szczególności zakaz świadczenia usług doradztwa prawnego (zwany dalej „spornym zakazem") w następującym brzmieniu:

„2. Zakazuje się świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, usług architektonicznych i inżynieryjnych, usług doradztwa prawnego i usług doradztwa informatycznego na rzecz:

a) rządu Rosji; lub

b) osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji.

[…]

4. Ustęp 2 nie ma zastosowania do świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do rozwiązania do dnia 8 stycznia 2023 r. niezgodnych z niniejszym artykułem umów zawartych przed dniem 7 października 2022 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonania takich umów.

5. Ustęp 1 i 2 nie mają zastosowania do świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do korzystania z prawa do obrony w postępowaniu sądowym oraz z prawa do skutecznego środka odwoławczego.

6. Ustęp 1 i 2 nie mają zastosowania do świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu do postępowań sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych w państwie członkowskim, lub do uznania lub wykonania orzeczenia sądowego lub orzeczenia arbitrażowego wydanego w państwie członkowskim, pod warunkiem, że takie świadczenie usług jest zgodne z celami niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia Rady […] nr 269/2014.

7. Ustęp 1 i 2 nie mają zastosowania do świadczenia usług przeznaczonych do wyłącznego użytku osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji, które są własnością osoby prawnej, podmiotu lub organu zarejestrowanego lub utworzonego na mocy prawa państwa członkowskiego, państwa będącego członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarii albo kraju partnerskiego wymienionego w załączniku VIII, lub które są samodzielnie lub wspólnie kontrolowane przez taką osobę prawną, taki podmiot lub taki organ.

8. Ustęp 2 nie ma zastosowania do świadczenia usług niezbędnych w razie stanów zagrożenia zdrowia publicznego, dla pilnego zapobiegania zdarzeniom, które mogą mieć poważny i znaczący wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi lub na środowisko, lub dla pilnego łagodzenia skutków takich zdarzeń lub reagowania na klęski żywiołowe.

9. Ustęp 2 nie ma zastosowania do świadczenia usług niezbędnych do aktualizacji oprogramowania przeznaczonego do celów niewojskowych oraz dla niewojskowych użytkowników końcowych, dozwolonych na podstawie art. 2 ust. 3 lit. d) i art. 2a ust. 3 lit. d) w odniesieniu do towarów wymienionych w załączniku VII.

10. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 i 2 właściwe organy mogą zezwolić na świadczenie usług, o których mowa w tych ustępach, na warunkach, jakie uznają za stosowne, po ustaleniu, że jest to niezbędne:

a) do celów humanitarnych, na przykład dostarczania lub ułatwiania dostarczania pomocy, w tym zaopatrzenia medycznego, żywności, lub przewozu pracowników organizacji humanitarnych i związanej z tym pomocy, lub do celów ewakuacji;

b) na potrzeby działań społeczeństwa obywatelskiego, które bezpośrednio wspierają demokrację, prawa człowieka lub praworządność w Rosji;

c) do funkcjonowania przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych Unii i państw członkowskich lub krajów partnerskich w Rosji, w tym delegatur, ambasad i misji, lub organizacji międzynarodowych w Rosji posiadających immunitet zgodnie z prawem międzynarodowym.

11. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 i 2 właściwe organy mogą zezwolić na świadczenie usług, o których mowa w ty[ch] ustęp[ach], na warunkach, jakie uznają za stosowne, po ustaleniu, że jest to niezbędne:

a) do zapewnienia kluczowych dostaw energii w Unii oraz zakupu, przywozu lub transportu do Unii tytanu, aluminium, miedzi, niklu, palladu lub rudy żelaza;

b) do zapewnienia ciągłej eksploatacji infrastruktury, sprzętu i oprogramowania, które mają krytyczne znaczenie dla ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa środowiska;

c) dla utworzenia, eksploatacji, utrzymania, zaopatrzenia w paliwo i ponownego przetwarzania paliwa oraz bezpieczeństwa potencjału jądrowego do zastosowań cywilnych oraz do kontynuacji projektowania, budowy i oddania do eksploatacji potrzebnych do ukończenia cywilnych obiektów jądrowych, dla dostaw prekursorów do wytwarzania radioizotopów medycznych i podobnych zastosowań medycznych lub technologii krytycznych do monitorowania promieniowania środowiskowego oraz dla współpracy w dziedzinie cywilnego wykorzystania energii jądrowej, w szczególności w dziedzinie badań i rozwoju;

d) do zapewnienia przez unijnych operatorów telekomunikacyjnych usług komunikacji elektronicznej niezbędnych do eksploatacji, utrzymania i bezpieczeństwa, w tym cyberbezpieczeństwa, usług komunikacji elektronicznej w Rosji, na Ukrainie, w Unii, między Rosją a Unią i między Ukrainą a Unią oraz dla usług ośrodka przetwarzania danych w Unii.

12. Zainteresowane państwo członkowskie informuje pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o każdym zezwoleniu udzielonym na podstawie ust. 10 i 11 w terminie dwóch tygodni od udzielenia zezwolenia”.

14 W dniu 16 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2022/2478 zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2022, L 322 I, s. 614), a na podstawie art. 215 TFUE – rozporządzenie 2022/2474.

15 Artykuł 1 pkt 13 rozporządzenia 2022/2474 zmienił art. 5n rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego na płaszczyźnie wyłącznie formalnej. W art. 5n ust. 10 rozporządzenia nr 833/2014 dokonano zatem połączenia dawnych ust. 10 i 11 tego rozporządzenia, przy czym treść normatywna tych ustępów nie uległa zmianie.

16 W dniu 25 lutego 2023 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2023/434 zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2023, L 59 I, s. 593), a na podstawie art. 215 TFUE – rozporządzenie 2023/427.

17 Rozporządzenie 2023/427 nie zmieniło brzmienia art. 5n rozporządzenia nr 833/2014. Jednakże art. 1 pkt 13 rozporządzenia 2023/427 wprowadził nowe odstępstwo od spornego zakazu w drodze nowego ust. 2a, dodanego do art. 12b rozporządzenia nr 833/2014, o następującym brzmieniu:

„2a. Na zasadzie odstępstwa od art. 5n [rozporządzenia nr 833/2014] właściwe organy mogą zezwolić na dalsze świadczenie usług w nim wymienionych do dnia 31 grudnia 2023 r., w przypadku gdy takie świadczenie usług jest absolutnie niezbędne do wycofania inwestycji z Rosji lub likwidacji działalności gospodarczej w Rosji, o ile spełnione są następujące warunki:

a) usługi takie są świadczone na rzecz osób prawnych, podmiotów lub organów w związku z wycofaniem się z inwestycji i świadczone są wyłącznie z korzyścią dla nich; oraz

b) właściwe organy podejmujące decyzje w sprawie wniosków dotyczących udzielenia zezwolenia nie mają uzasadnionych podstaw, by przypuszczać, że usługi te mogłyby być bezpośrednio lub pośrednio świadczone na rzecz rządu Rosji lub wojskowego użytkownika końcowego lub że ich zastosowanie końcowe w Rosji może mogłoby [mogłoby mieć] charakter wojskowy”.

II. Żądania stron

18 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 12 rozporządzenia 2022/1904 w zakresie, w jakim zastępuje on i zmienia art. 5n ust. 2 i 4–12 rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do usług doradztwa prawnego, art. 1 pkt 13 rozporządzenia 2022/2474 w zakresie, w jakim zastępuje on i zmienia art. 5n ust. 2 i 4–11 rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do usług doradztwa prawnego, oraz art. 1 pkt 13 rozporządzenia 2023/427 w zakresie, w jakim dodaje on art. 12b ust. 2a do rozporządzenia nr 833/2014 w odniesieniu do usług doradztwa prawnego;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

19 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję Europejską i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, wnosi w istocie do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności art. 5n ust. 10 i art. 12b ust. 2a rozporządzenia nr 833/2014 (zwanych dalej „przepisami dotyczącymi zwolnień”);

– oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

20 Republika Estońska, Komisja i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wnoszą ponadto do Sądu o odrzucenie skargi jako w całości niedopuszczalnej.

III. Co do prawa

A. W przedmiocie dopuszczalności

21 Rada uważa, że skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy art. 5n ust. 2, 4–9 i 11 rozporządzenia nr 833/2014. Kwestionuje natomiast dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności przepisów dotyczących zwolnień. Jedynie Republika Estońska, Komisja i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa uważają, że skarga jest niedopuszczalna w całości.

22 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uważa ponadto, że pismo dostosowujące złożone przez skarżących w celu zakwestionowania zgodności z prawem art. 12b ust. 2a rozporządzenia nr 833/2014, wprowadzonego rozporządzeniem 2023/427, jest niedopuszczalne.

23 Należy przypomnieć, że sądy Unii mają prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy należyte sprawowanie wymiaru sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 52).

24 W okolicznościach niniejszej sprawy oraz w trosce o ekonomię procesową należy zbadać skargę co do istoty, bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności, ponieważ ze względów przedstawionych poniżej skarga jest w każdym razie bezzasadna.

B. Co do istoty

25 Na poparcie skargi skarżący podnoszą trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy w istocie naruszenia art. 7 i 47 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), drugi – ingerencji w niezależność adwokata i w wartości państwa prawnego oraz naruszenia zasady proporcjonalności, a trzeci – naruszenia zasady pewności prawa.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 7 i 47 oraz art. 52 ust. 1 Karty

26 Zarzut pierwszy dzieli się na trzy części dotyczące naruszenia Karty, które zostaną zbadane poniżej.

27 W ramach części pierwszej i drugiej części skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, twierdzą, że sporny zakaz skutkuje, po pierwsze, naruszeniem podstawowego prawa dostępu do porad prawnych udzielanych przez adwokata, a po drugie, ingerencją w tajemnicę zawodową adwokata. Sporny zakaz narusza zatem art. 7 i 47 Karty.

28 W ramach części trzeciej skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, podnoszą, że spowodowane przez sporny zakaz ingerencje w prawa zagwarantowane Kartą nie mogą być uzasadnione w rozumieniu art. 52 ust. 1 tej Karty.

29 Ta trzecia część zarzutu zostanie zbadana w ramach odpowiedzi udzielonej przez Sąd na części pierwszą i drugą.

a) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia prawa do zwrócenia się do adwokata w celu uzyskania porad prawnych

30 Część pierwsza zarzutu pierwszego dzieli się na dwa zarzuty szczegółowe. Pierwszy zarzut szczegółowy dotyczy naruszenia art. 47 Karty. Drugi zarzut szczegółowy dotyczy naruszenia art. 7 Karty. Według skarżących te dwa artykuły ustanawiają bowiem podstawowe prawo dostępu do porad prawnych udzielanych przez adwokata, zagwarantowane każdemu zarówno w sprawach spornych, jak i w sprawach niespornych.

31 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, podnoszą, że prawo do zwrócenia się o udzielenie porad prawnych jest nierozerwalnie związane z prawem dostępu do adwokata w ramach postępowania sądowego lub administracyjnego. Ponadto prawo do zwrócenia się do adwokata, w tym w celu uzyskania opinii prawnej i dokonania oceny swojej sytuacji prawnej, jest uznawane we wszystkich państwach członkowskich i stanowi podstawową działalność w państwie prawnym. Skarżący powołują się na orzecznictwo Trybunału i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”), aby wskazać na istnienie prawa do zwrócenia się do adwokata w celu uzyskania opinii prawnych, nawet poza sytuacjami związanymi z zastępstwem procesowym klienta.

32 Ochrona przyznana przez art. 7 Karty ma zastosowanie również poza jakiegokolwiek postępowaniem sądowym. Podobnie dokonane przez Radę rozróżnienie, zgodnie z którym usługi doradztwa prawnego niezbędne do skorzystania z prawa do skutecznego środka prawnego chronionego przez art. 47 Karty są objęte wyjątkami od zakresu stosowania spornego zakazu, jest zdaniem skarżących sztuczne i nieodpowiednie. Nie jest a priori możliwe ustalenie, czy porada prawna, zanim zostanie udzielona klientowi, jest związana z przyszłym sporem. Prawo do zwrócenia się o porady prawne może okazać się nierozerwalnie związane z prawem dostępu do adwokata.

33 Ordre des avocats de Genève dodaje, że w rzeczywistości kwalifikacja porad prawnych jako udzielanych w związku ze sporem albo jako „pozaprocesowych” może nastąpić dopiero a posteriori. Chodzi tu ogólniej o kwestię dostępu do prawa, który w niniejszym przypadku jest ograniczony ze względu na niejednoznaczność brzmienia spornego zakazu, prowadzącego w praktyce do stosowania przez adwokatów autocenzury.

34 Skarżący uściślają ponadto, że okoliczność, iż adwokaci posiadają monopol na zastępstwo procesowe klienta, nie może podważyć istnienia podstawowego prawa do uzyskania porad prawnych od adwokata, także w sprawach niespornych. Prawo dostępu do adwokata należy postrzegać jako niepodzielną całość, w skład której wchodzą zarówno zadanie adwokata obejmujące obronę i reprezentowanie, jak i jego zadanie polegające na doradztwie.

35 Skarżący dodają ponadto, że sporny zakaz nie stwarza obowiązku powściągliwości, lecz zasadza się na prostym zakazie. W każdym razie okoliczność, że adwokaci są zobowiązani złożyć wniosek dotyczący udzielenia zezwolenia, uniemożliwia im podejmowanie decyzji i samodzielne dokonywanie oceny sytuacji objętych zakresem stosowania przepisów dotyczących zwolnień.

36 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, kwestionuje argumenty skarżących.

37 W tym względzie Sąd zauważa, że kwestia podniesiona przez skarżących w części pierwszej omawianego zarzutu polega na ustaleniu w istocie, czy łączne zastosowanie art. 7 i 47 Karty może ustanawiać podstawę dla istnienia podstawowego prawa dostępu do adwokata, w tym w sytuacjach niemających żadnego związku z postępowaniem sądowym. Jako że sporny zakaz ma zastosowanie do usług doradztwa prawnego świadczonych między innymi przez adwokatów w sprawach niespornych, stanowiłby on ingerencję w podstawowe prawo dostępu do adwokata.

38 Odpowiedź na pytanie podniesione w ten sposób przez skarżących wymaga zbadania orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 47 Karty z jednej strony i art. 7 Karty z drugiej strony oraz orzecznictwa ETPC.

39 Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, który ma na celu zapewnienie niezbędnej spójności między prawami zawartymi w Karcie a odpowiadającymi im prawami gwarantowanymi w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), bez naruszania autonomii prawa Unii, Sąd powinien wziąć pod uwagę przy dokonywaniu wykładni praw gwarantowanych w art. 7 i 47 Karty odpowiednie prawa gwarantowane w art. 8 ust. 1 i w art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez ETPC, jako próg minimalnej ochrony (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Dla Trybunału prawo podstawowe przewidziane w art. 47 Karty ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51). Określona w art. 2 TUE zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie osoby fizyczne lub prawne w Unii miały swobodny dostęp do prawa Unii, a jednostki – możliwość jednoznacznego zapoznania się ze swoimi prawami i obowiązkami (wyrok z dnia 5 marca 2024 r., Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja i in., C-588/21 P, EU:C:2024:201, pkt 81).

41 Prawo do rzetelnego procesu sądowego obejmuje, zgodnie z art. 47 akapit drugi zdanie drugie Karty, możliwość uzyskania przez każdego porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem. Prawo to składa się z różnych elementów. Obejmuje ono w szczególności prawo do obrony, zasadę równości broni, prawo dostępu do sądów oraz prawo dostępu do adwokata, zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 60).

42 Należy zauważyć, że art. 47 Karty jest zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”. Akapit trzeci tego artykułu przewiduje pomoc prawną mającą na celu „zapewnieni[e] skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. W tym kontekście możliwość uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela, przewidziana w akapicie drugim tego artykułu, może zostać uznana tylko wtedy, gdy istnieje związek z postępowaniem sądowym (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 61).

43 Trybunał uznał w tym znaczeniu podstawowe zadanie adwokatów w państwie prawnym jedynie w zakresie, w jakim przyczyniają się oni do prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zapewniają ochronę i obronę interesów klienta. Trybunał podkreślił bowiem, że „każdy podmiot prawa” – czyli każda osoba, która pragnie uzyskać uznanie swoich praw i korzystać z nich na drodze sądowej – powinien mieć zapewnioną możliwość swobodnego

zwrócenia się do swojego adwokata, którego zawód obejmuje właśnie udzielanie w sposób niezależny porad prawnych wszystkim, którzy tego potrzebują (zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 1982 r., AM & S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 18). Trybunał uznał szerzej rolę adwokatów, mających za zadanie zapewnianie, przy zachowaniu całkowitej niezależności i w nadrzędnym interesie wymiaru sprawiedliwości, obsługi prawnej, której potrzebuje klient (wyrok z dnia 18 maja 1982 r., AM & S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 24). Trybunał orzekł również, że o ile zadanie polegające na reprezentowaniu przez adwokata musi być wykonywane w interesie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, o tyle celem tego zadania jest przede wszystkim jak najlepsza ochrona i obrona interesów mocodawcy, tak aby umożliwić mu skorzystanie z prawa do skutecznego środka prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 2020 r., Uniwersytet Wrocławski i Polska/REA, C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, pkt 62). Adwokat pełni zatem podstawowe zadanie w społeczeństwie demokratycznym, a mianowicie zadanie obrony podmiotów prawa (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 28).

44 Artykuł 7 Karty, w odróżnieniu od jej art. 47, nie ma na celu ochrony prawa do skutecznego środka prawnego, lecz ochronę życia prywatnego każdej osoby, w szczególności komunikowania się, niezależnie od jakiegokolwiek związku z postępowaniem sądowym. To właśnie z tego przepisu wynika ochrona tajemnicy zawodowej adwokata, która jest co do zasady zagwarantowana, gdy adwokat wykonuje swoje zadanie polegające na obronie lub reprezentowaniu przed sądem interesów swojego klienta lub gdy udziela jakiejkolwiek osobie porady prawnej, o którą się ona zwraca.

45 W tym względzie ETPC uznał zatem, że ochrona tajemnicy zawodowej wynikająca z art. 8 EKPC, którego odpowiednikiem jest art. 7 Karty, rozciąga się na czynności doradztwa prawnego w ogólności, niezależnie od istnienia sporu [zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie Altay przeciwko Turcji (nr 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, pkt 49].

46 Podobnie Trybunał wyraźnie orzekł, że osoby, które konsultują się z adwokatem, powinny „zasadnie oczekiwać, że ich adwokat bez ich zgody nie ujawni nikomu, że się z nim konsultują”, chyba że zachodzą wyjątkowe sytuacje (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 27).

47 Jest prawdą, że ustanowiona w art. 7 Karty ochrona tajemnicy zawodowej umożliwia adwokatowi wypełnianie zadania doradzania, obrony i reprezentacji swego klienta w odpowiedni sposób w celu zagwarantowania ustanowionego w art. 47 Karty prawa tego klienta do rzetelnego procesu sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 60).

48 Niemniej jednak ochrona zagwarantowana w art. 47 Karty oraz ochrona zagwarantowana w art. 7 Karty nie mają tego samego zakresu. Po pierwsze, ustanowiona w art. 7 Karty ochrona tajemnicy zawodowej jest uznana w braku jakiegokolwiek związku z postępowaniem sądowym (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 61–65). Po drugie, Trybunał nie orzekł, że ochrona ta miała na celu zagwarantowanie podstawowego prawa dostępu do adwokata i korzystania z jego porad prawnych niezależnie od jakiegokolwiek związku z postępowaniem sądowym, lecz że w świetle prawa do poszanowania życia prywatnego ma ona na celu zachowanie poufności korespondencji między adwokatem a jego klientem.

49 W konsekwencji z orzecznictwa ETPC lub Trybunału nie można wywieść, że rodzaje ochrony zagwarantowane w art. 7 i 47 Karty, rozpatrywane odrębnie lub łącznie, mogą uzasadniać istnienie podstawowego prawa każdej osoby do dostępu do adwokata i skorzystania z jego porad poza aktualnym lub prawdopodobnym kontekstem spornym.

50 Ponadto w toku postępowania przed Sądem nie wykazano, że takie prawo wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim w rozumieniu art. 6 ust. 3 TUE.

51 Podstawowe prawo dostępu do adwokata i korzystania z jego porad, ustanowione w art. 47 Karty, powinno w konsekwencji zostać uznane jedynie wówczas, gdy występuje związek z postępowaniem sądowym, niezależnie od tego, czy takie postępowanie zostało już wszczęte, czy też można zapobiec jego wszczęciu lub je antycypować na podstawie namacalnych elementów na etapie oceny przez adwokata sytuacji prawnej jego klienta.

52 W niniejszej sprawie sporny zakaz określony w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zabrania bezpośredniego lub pośredniego świadczenia usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji oraz osób prawnych, podmiotów i organów z siedzibą w Rosji.

53 Zgodnie z motywem 19 rozporządzenia 2022/1904 zakazane usługi doradztwa prawnego nie obejmują „przedstawicielstwa, doradztwa, przygotowywania dokumentów ani weryfikacji dokumentów w kontekście usług przedstawicielstwa prawnego, a mianowicie w sprawach lub postępowaniach przed organami administracyjnymi, sądami lub innymi należycie powołanymi oficjalnymi trybunałami oraz w postępowaniach arbitrażowych lub mediacyjnych”. Natomiast zakazane usługi doradztwa prawnego obejmują „doradztwo prawne dla klientów w sprawach niespornych, w tym przy transakcjach handlowych, związanych ze stosowaniem lub interpretacją prawa”, „uczestnictwo z klientami lub w ich imieniu w transakcjach handlowych, negocjacjach i innych kontaktach ze stronami trzecimi” oraz „przygotowanie, sporządzanie i weryfikację dokumentów prawnych”.

54 Jakkolwiek preambuła aktu prawnego Unii nie ma wiążącej mocy prawnej i nie można się na nią powoływać w celu odstąpienia od stosowania samych przepisów danego aktu (wyrok z dnia 19 listopada 1998 r., Nilsson i in., C-162/97, EU:C:1998:554, pkt 54), motyw 19 rozporządzenia 2022/1904 pozwala naświetlić wstępne wytyczenie zakresu spornego zakazu. Z jego brzmienia wynika, że nie są objęte wspomnianym zakazem usługi doradztwa prawnego świadczone w ramach postępowania sądowego, administracyjnego lub arbitrażowego.

55 Artykuł 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014 ściślej wytycza zakres spornego zakazu w świetle motywu 19 rozporządzenia 2022/1904. Wyżej wymienione ust. 5 i 6 stanowią, że sporny zakaz nie ma zastosowania, odpowiednio, do świadczenia usług, które „są absolutnie niezbędne do korzystania z prawa do obrony w postępowaniu sądowym oraz z prawa do skutecznego środka odwoławczego”, i do świadczenia usług, które „są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu do postępowań sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych w państwie członkowskim, lub do uznania lub wykonania orzeczenia sądowego lub orzeczenia arbitrażowego wydanego w państwie członkowskim, pod warunkiem że takie świadczenie usług jest zgodne z celami niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia Rady […] nr 269/2014”.

56 Z brzmienia art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014, w szczególności w zakresie, w jakim odnosi się on do usług doradztwa prawnego „absolutnie niezbędn[ych] do zapewnienia dostępu do postępowań sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych”, wynika zatem, że sporny zakaz nie ma zastosowania do usług doradztwa prawnego świadczonych od chwili, gdy zwrócono się do

adwokata o pomoc w przeprowadzeniu obrony lub o reprezentowanie przed sądami, lub w celu uzyskania porady w kwestii sposobu wszczęcia lub uniknięcia postępowania sądowego (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 26 czerwca 2007 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 34). Nie stoi on zatem na przeszkodzie świadczeniu usług doradztwa prawnego, które na tym wstępnym etapie zmierzają jedynie do oceny sytuacji prawnej danej osoby w wyłącznym celu ustalenia, czy biorąc pod uwagę sytuację tej osoby, należy wykluczyć wszczęcie postępowania, w szczególności sądowego, czy też przeciwnie, okazuje się ono prawdopodobne, a nawet nieuniknione. Bez takiej wstępnej oceny nie byłoby zresztą możliwe, jak zauważyli skarżący, zorientowanie się, co mogłoby być przedmiotem konsultacji, i ustalenie, czy porada prawna, o którą się zwrócono, może mieć związek z postępowaniem sądowym i w konsekwencji być objęta podstawowym prawem dostępu do adwokata, jak przypomniano w pkt 51 powyżej.

57 Natomiast sporny zakaz ma zastosowanie w szczególności w sytuacji, gdy w sprawach niespornych adwokat wspomaga klienta lub działa w jego imieniu i na jego rzecz w ramach przygotowania lub dokonywaniu pewnych transakcji głównie o charakterze finansowym i handlowym. Co do zasady tego typu działania, z samej swej natury, sytuują się w kontekście pozbawionym związku z postępowaniem sądowym i tym samym pozostają poza zakresem stosowania prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanych w art. 47 Karty. W tym względzie, jeśli adwokat świadczy usługi prawne na tak wczesnym etapie i nie działa w charakterze obrońcy klienta w sporze, sama okoliczność, że porady adwokata lub przedmiot jego konsultacji mogą prowadzić do postępowania spornego na późniejszym etapie, nie oznacza, że udział adwokata miał miejsce w ramach lub do celów prawa do obrony jego klienta (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 63, 64).

58 Należy ponadto przypomnieć, że akt prawa Unii powinien być interpretowany tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z postanowieniami Karty. Wówczas gdy tekst prawa wtórnego Unii można bowiem poddać więcej niż jednej wykładni, należy dać raczej pierwszeństwo tej wykładni, która zapewnia zgodność przepisu z prawem pierwotnym, niż wykładni prowadzącej do uznania jego niezgodności z tym prawem (zob. wyroki: z dnia 26 czerwca 2007 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Należy zatem zbadać, czy sporny zakaz można interpretować w sposób uwzględniający zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem.

60 Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Radę w jej pismach i na rozprawie kryterium absolutnej niezbędności zawarte w art. 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014 ma wyłącznie na celu uniknięcie nadużywania wyjątków przewidzianych w tych ustępach i nie można go powołać na poparcie twierdzenia, że wspomniany zakaz narusza prawo dostępu do adwokata dla potrzeb postępowania sądowego.

61 Jak słusznie podnosi Rada, brzmienie art. 5n ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014 pozwala uznać, że usługi doradztwa prawnego związane z postępowaniem przedsądowym, a mianowicie postępowaniem administracyjnym, lub z początkowym etapem postępowania sądowego, w którym to etapie strony powinny koniecznie wziąć udział zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, nie są objęte spornym zakazem.

62 Podobnie brzmienie art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014 nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu wstępnej oceny prawnej stwierdzającej konieczność lub brak konieczności wszczęcia postępowania sądowego, administracyjnego lub arbitrażowego, jak również świadczeniu usług doradczych umożliwiających uniknięcie takiego postępowania, w szczególności w drodze ugody. Rada słusznie podkreśla, że wykładnia ta jest logicznym następstwem wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 W związku z tym art. 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014 pozwala adwokatowi na przeprowadzenie uprzedniej oceny sytuacji prawnej osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji, które konsultują się z nim, w celu ustalenia, czy porady, o które się od niego zwrócono, są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu w szczególności do postępowania sądowego, tak aby zapobiec wszczęciu takiego postępowania lub je antycypować bądź aby zapewnić jego właściwy przebieg, jeżeli zostało ono już wszczęte.

64 Po pierwsze, z powyższego wynika, że sporny zakaz nie narusza chronionego na mocy art. 47 Karty prawa do uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem. Po drugie, ponieważ art. 7 Karty nie gwarantuje prawa dostępu do adwokata, czy to w ramach postępowania sądowego, czy też w kontekście pozaspornym, sporny zakaz nie może stanowić ingerencji w prawo wynikające z tego postanowienia.

65 W konsekwencji część pierwszą zarzutu pierwszego, dotyczącą naruszenia art. 7 i 47 Karty, rozpatrywanych odrębnie lub łącznie, należy oddalić.

66 Ponieważ ze względu na sporny zakaz nie stwierdzono żadnej ingerencji w zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem w celu uzyskania porad prawnych, należy oddalić część trzecią zarzutu pierwszego w zakresie, w jakim odnosi się ona do tego, że wspomniany zakaz stanowi taką ingerencję, która nie może być uzasadniona w rozumieniu art. 52 ust. 1 tej Karty.

b) W przedmiocie części drugiej, dotyczącej ingerencji w tajemnicę zawodową adwokata

67 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, uważają, że procedury udzielania zezwoleń przewidziane w przepisach dotyczących zwolnień prowadzą do ingerencji w tajemnicę zawodową adwokata, ustanowioną w art. 7 Karty, w art. 8 EKPC oraz w orzecznictwie.

68 Adwokat, który chce wystąpić o zezwolenie, musi bowiem ujawnić właściwemu organowi szczegóły dotyczące potencjalnego klienta oraz charakteru porady, o którą się zwrócono. Zostałoby ujawnione już samo to, że miały miejsce konsultacje. Chodzi tu o bezpośrednią ingerencję w prawo do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami. Skarżący wyjaśniają ponadto, że jedynie adwokaci, jako świadczący usługi doradztwa prawnego, których dotyczy sporny zakaz, mogą złożyć wniosek o zwolnienie.

69 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, kwestionuje argumenty skarżących.

70 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 7 Karty przyznaje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty przy badaniu tego prawa Sąd powinien uwzględnić wykładnię art. 8 ust. 1 EKPC dokonaną przez ETPC.

71 Podobnie jak to postanowienie EKPC, art. 7 Karty w sposób konieczny gwarantuje tajemnicę konsultacji prawnych, i to w odniesieniu zarówno do ich treści, jak i do tego, że mają one miejsce. W związku z tym poza wyjątkowymi sytuacjami każdy powinien móc zasadnie oczekiwać, że jego adwokat bez jego zgody nie ujawni nikomu, że się z nim konsultuje (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 27).

72 Niemniej jednak ani art. 7 Karty, ani art. 8 EKPC nie zakazują nakładania na adwokatów pewnej liczby obowiązków, które mogą dotyczyć stosunków z ich klientami, w szczególności jeżeli istnieją wiarygodne przesłanki wskazujące na udział adwokata w przestępstwie, lub też w ramach walki z określonymi praktykami. Środki takie muszą jednak być ściśle uregulowane i zapewniać wystarczające gwarancje proceduralne przed arbitralnością (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie Särgava przeciwko Estonii, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Trybunał orzekł już, że obowiązek zgłoszenia, wymagający od adwokata ujawnienia będącemu osobą trzecią pośrednikowi, który nie jest jego klientem, jego tożsamości, jego oceny dotyczącej danego obowiązku zgłoszenia, a także samego faktu, że konsultowano się z nim, stanowi ingerencję w zagwarantowane w art. 7 Karty prawo do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 29, 30). Ponadto tenże obowiązek zgłoszenia, w zakresie, w jakim obliguje pośrednika będącego osobą trzecią do powiadomienia administracji o tożsamości danego adwokata i o tym, że konsultowano się z nim, prowadzi do dodatkowej ingerencji w prawo zagwarantowane w art. 7 Karty (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 31). Wynika z tego, że ujawnienie przez adwokata w szczególności jego tożsamości lub tego, że miały miejsce konsultacje, za które odpowiada, w sytuacji gdy jest ono wymuszone i następuje bez zgody jego klienta, stanowi ingerencję w prawo zagwarantowane w art. 7 Karty.

74 Artykuł 5n ust. 10 rozporządzenia nr 833/2014 stanowi, że właściwe organy „mogą” zezwolić na świadczenie usług doradztwa prawnego „na warunkach, jakie uznają za stosowne, po ustaleniu, że jest to niezbędne” do celów enumeratywnie wymienionych w tym ustępie 10.

75 Artykuł 12b ust. 2a rozporządzenia nr 833/2014 przewiduje natomiast, że właściwe organy „mogą” zezwolić na świadczenie usług podlegających spornemu zakazowi, w przypadku gdy usługi te są absolutnie niezbędne do wycofania inwestycji z Rosji lub likwidacji działalności gospodarczej w Rosji, z zastrzeżeniem spełnienia dwóch kumulatywnych warunków. Warunki te polegają w istocie na ograniczeniu udzielania rozpatrywanych porad wyłącznie na rzecz podmiotów w związku z wycofaniem się z inwestycji i na braku „uzasadnionych podstaw, by przypuszczać, że usługi te mogłyby być bezpośrednio lub pośrednio świadczone na rzecz rządu Rosji lub wojskowego użytkownika końcowego lub że ich zastosowanie końcowe w Rosji może mogłoby [mogłoby mieć] charakter wojskowy”.

76 Przepisy dotyczące zwolnień pozwalają zatem właściwym organom na uchylenie spornego zakazu w niektórych, ściśle określonych sytuacjach.

77 Te przepisy dotyczące zwolnień pozostawiają właściwym organom zakres uznania co do sposobu, w jaki wniosek o zwolnienie powinien zostać sformułowany, złożony i rozpatrzony. I tak, tytułem przykładu, przepisy dotyczące zwolnień nie regulują tożsamości podmiotu składającego wniosek do właściwych organów krajowych. Państwa członkowskie mogą zatem postanowić, że wniosek ten może zostać złożony przez adwokata, osobę trzecią lub sam rząd Rosji bądź sam zainteresowany podmiot mający siedzibę w Rosji, który to rząd lub podmiot w tym ostatnim przypadku zachowuje możliwość skorzystania z pomocy, nawet nieformalnej, adwokata zgodnie z art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014.

78 Podobnie sporne przepisy nie sugerują, ani w sposób wyraźny, ani nawet w sposób dorozumiany, że adwokat jest zobowiązany do udostępniania właściwym organom, bez zgody klienta, informacji objętych tajemnicą zawodową zagwarantowaną w art. 7 Karty.

79 Podobnie, co się tyczy informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o zwolnienie, przepisy dotyczące zwolnień nie wymieniają elementów, którymi powinien dysponować właściwy organ, aby przeprowadzić swoje badanie. Prawdą jest, że ogólne warunki, na jakich zwolnienia mogą zostać przyznane, wymagają od tego organu, w ramach stosowania art. 5n ust. 10 rozporządzenia nr 833/2014, uważnego zbadania przedstawionej mu sytuacji, ponieważ aby udzielić zezwolenia, właściwy organ musi „ustalić”, że jest ono niezbędne do jednego z celów wymienionych w przepisach dotyczących zwolnień. To samo dotyczy art. 12b ust. 2a wspomnianego rozporządzenia, w zakresie, w jakim przewiduje on, że właściwy organ musi upewnić się, czy świadczenie usług jest absolutnie niezbędne dla określonych działań i spełnia warunki przewidziane w tym celu.

80 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty państwa członkowskie są zobowiązane do poszanowania praw zapisanych w Karcie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Do nich zatem należy, w sytuacji gdy określają sposoby wdrażania procedur dotyczących zwolnień, czuwanie nad przestrzeganiem art. 7 Karty z poszanowaniem warunków określonych w jej art. 52 ust. 1 (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, pkt 62, 63).

81 W konsekwencji przepisy dotyczące zwolnień nie skutkują same w sobie ingerencją w prawo zagwarantowane w art. 7 Karty.

82 Ponadto skarżący utrzymują, że art. 5n ust. 4 rozporządzenia nr 883/2014 w zakresie, w jakim zobowiązuje adwokatów do rozwiązania wszystkich wiążących ich umów z osobami prawnymi, podmiotami i organizacjami z siedzibą w Rosji, nawet zawartymi przed dniem 7 października 2022 r., pozbawia wszelkiej treści obowiązek lojalności adwokata, który jest chroniony przez art. 7 Karty.

83 Należy jednak stwierdzić, że wobec braku dalszego udokumentowania swoich twierdzeń skarżący nie wykazali, w jaki sposób art. 5n ust. 4 rozporządzenia nr 883/2014 miałby prowadzić do ingerencji w obowiązek lojalności adwokata i w prawo zagwarantowane w art. 7 Karty.

84 Wynika z tego, że część drugą zarzutu pierwszego należy oddalić.

85 W każdym razie, zakładając, że postanowienia dotyczące zwolnień skutkują ingerencją w tajemnicę zawodową adwokata zagwarantowaną w art. 7 Karty, należy przypomnieć, że art. 52 ust. 1 Karty dopuszcza ograniczenia wykonywania ustanowionych w niej praw, o ile dane ograniczenia są przewidziane ustawą. Ograniczenia te muszą również szanować istotę danego prawa podstawowego i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności muszą być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148; z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 34; z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 77, 144).

86 W pierwszej kolejności, co się tyczy wymogu, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia korzystania z praw podstawowych muszą być przewidziane ustawą, oznacza on, że akt, który pozwala na ingerencję w te prawa, musi sam określać zakres ograniczenia wykonywania danego prawa, przy czym z jednej strony ów wymóg nie wyklucza, by dane ograniczenie było sformułowane w sposób wystarczająco otwarty, tak aby można je było dostosować do różnych przypadków, jak i do zmieniających się sytuacji, a z drugiej strony Trybunał może, w stosownym przypadku, doprecyzować poprzez wykładnię konkretny zakres ograniczenia, z punktu widzenia zarówno samego brzmienia rozpatrywanych przepisów Unii, jak i ich ogólnej systematyki oraz celów, którym służą, zinterpretowanych w świetle praw podstawowych gwarantowanych w Karcie (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 W tym względzie art. 5n ust. 4–9 rozporządzenia nr 833/2014 (dalej „przepisy ustawiające wyjątki") oraz przepisy dotyczące zwolnień wytyczają zakres zakazu świadczenia przez adwokatów usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji i podmiotów z siedzibą w Rosji, o którym mowa w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014. Wbrew temu, co twierdzi Ordre des avocats de Genève, z pkt 52–63 powyżej wynika, że usługi doradztwa prawnego podlegające spornemu zakazowi zostały wyraźnie określone.

88 W tych okolicznościach należy uznać, że sporny zakaz jest przewidziany ustawą w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty.

89 W drugiej kolejności, co się tyczy poszanowania istoty zagwarantowanego w art. 7 Karty prawa do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami, należy zauważyć, że przepisy dotyczące zwolnień nie przewidują ani obowiązku, ani nawet upoważnienia adwokata do przekazania właściwemu organowi, bez zgody klienta, informacji dotyczących zawartości ich korespondencji lub dokładnej treści konsultacji, o które się zwrócono. Ponadto na przepisy dotyczące zezwoleń można się powoływać jedynie w sytuacjach niemających żadnego związku z postępowaniem sądowym, administracyjnym lub arbitrażowym, wobec czego nie mogą one w żadnej mierze prowadzić do ujawnienia informacji związanych z takimi postępowaniami, toczącymi się obecnie lub prawdopodobnymi.

90 W tych okolicznościach nie można uznać, że przepisy dotyczące zwolnień naruszają istotę ustanowionego w art. 7 Karty prawa do poszanowania komunikacji między adwokatami a ich klientami.

91 W trzeciej kolejności, co się tyczy odpowiedniego charakteru przepisów dotyczących zwolnień, należy zbadać, czy ograniczenia tajemnicy zawodowej, które mogą powodować, są uzasadnione celami interesu ogólnego realizowanymi przez Unię i czy rzeczywiście odpowiadają wspomnianym celom interesu ogólnego.

92 Badanie proporcjonalności przepisów dotyczących zezwoleń jest nierozerwalnie związane z badaniem proporcjonalności samego spornego zakazu. Przepisy dotyczące zezwoleń jedynie ograniczają bowiem sporny zakaz.

93 W tym względzie Sąd orzekł, że waga celów, których osiągnięciu służą rozporządzenia 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427, mianowicie ochrona integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE, jest tego rodzaju, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do zastosowania owych sankcji (wyrok z dnia 13 września 2018 r., Gazprom Neft/Rada, T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, pkt 171; zob. także podobnie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 202).

94 Z motywu 2 decyzji 2022/1909 wynika, że „Unia nadal niezmiennie popiera suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy". W motywach 3–8 tej decyzji wskazano na powagę sytuacji na Ukrainie i stwierdzono, że „[c]złonkowie Rady Europejskiej oświadczyli, że wobec bezprawnych działań Rosji zaostrzą środki ograniczające i że jeszcze bardziej zwiększą presję na Rosję, aby zaprzestała swojej wojny napastniczej". W motywie 9 decyzji 2022/1909 uściślono również, że „[z]ważywszy na powagę sytuacji [na Ukrainie], należy wprowadzić dalsze środki ograniczające", wśród których znajduje się sporny zakaz, zgodnie z motywami 12 i 13 tej decyzji.

95 Ponadto z motywu 3 rozporządzenia 2022/1904 wynika, że przyjęcie tych nowych środków ograniczających stanowiło „odpowied[ź] na dalszą agresję Rosji wobec Ukrainy". Motyw 19 tego rozporządzenia, powtarzający motyw 13 decyzji 2022/1909, przedstawia następnie rodzaje usług doradztwa prawnego objęte zakazem.

96 Rada twierdzi, że z odnośnych motywów decyzji 2022/1909 i rozporządzenia 2022/1904 wynika, iż sporny zakaz ma na celu jeszcze silniejsze zwiększenie presji na Federację Rosyjską, aby zaprzestała ona swojej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. W tym celu sporny zakaz zmierza do wzmożenia trudności w zaopatrywaniu się przez rząd Rosji i podmioty z siedzibą w Rosji w towary i usługi lub kapitał w Unii poprzez pozbawienie ich pomocy techniczno-prawnej niezbędnej do takich transakcji.

97 Z wyżej wymienionych motywów wynika bowiem, że w związku z pogorszeniem się sytuacji na Ukrainie członkowie Rady Europejskiej, a następnie Rada zamierzali zwiększyć presję wywieraną na Federację Rosyjską za pomocą dodatkowych środków ograniczających, których celem było przyczynienie się do zaprzestania prowadzenia przez Federację Rosyjską wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Ponieważ usługi doradztwa prawnego świadczone przez prawników z Unii są istotnym elementem prowadzenia działalności gospodarczej w Unii przez rząd Rosji oraz przez każdy podmiot z siedzibą w Rosji, zakaz dotyczący tych usług jest w stanie ograniczyć wykonywanie takiej działalności. Ograniczenie to może zatem uszczuplić zasoby gospodarcze i finansowe reżimu rosyjskiego, a tym samym zwiększyć koszty działań Federacji Rosyjskiej podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy.

98 W tym względzie należy podkreślić, że spornemu zakazowi towarzyszą przepisy ustanawiające wyjątki i przepisy dotyczące zezwoleń, które pozwalają na złagodzenie jego skutków w odniesieniu do jego zakresu stosowania zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

99 Przede wszystkim przepisy ustanawiające wyjątki ograniczają skutki ogólnego zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego, wyłączając z jego przedmiotowego zakresu stosowania w szczególności usługi doradztwa prawnego świadczone w związku z postępowaniem sądowym, administracyjnym lub arbitrażowym. Zakazem tym pozostaje zatem objęte jedynie doradztwo prawne w sprawach niespornych.

100 Następnie, po pierwsze, art. 5n ust. 10 rozporządzenia nr 833/2014 przewiduje możliwość odstępstwa od spornego zakazu względem niektórych usług doradztwa prawnego, które w odniesieniu do wymienionych w nim dziedzin mogą w szczególności okazać się niezbędne lub użyteczne dla Unii oraz są spójne z celami działań zewnętrznych Unii w zakresie, w jakim wymienione są w nim sektory nieobjęte sektorowymi środkami ograniczającymi.

101 Po drugie, art. 12b ust. 2a rozporządzenia nr 833/2014 przewiduje również możliwość zastosowania odstępstwa od spornego zakazu w odniesieniu do niektórych usług doradztwa prawnego, w przypadku gdy są one absolutnie niezbędne do wycofania inwestycji z Rosji lub likwidacji działalności gospodarczej w Rosji, o ile spełnione zostały dwa warunki. Ponadto należy zauważyć, że choć wyłączenie to było ograniczone w czasie (początkowo do dnia 31 grudnia 2023 r.), zostało ono przedłużone do dnia 31 marca 2024 r. rozporządzeniem Rady (UE) 2023/1214 z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. 2023, L 159 I, s. 1), a następnie do dnia 31 lipca 2024 r. rozporządzeniem Rady (UE) 2023/2878 z dnia 18 grudnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. L, 2023/2878).

102 Wreszcie podmiotowy zakres stosowania spornego zakazu jest również ograniczony. Zakaz ten dotyczy bowiem wyłącznie usług prawnych świadczonych na rzecz rządu Rosji oraz osób prawnych, podmiotów i organów z siedzibą w Rosji. A zatem w szczególności doradztwo prawne na rzecz osób fizycznych nie jest objęte zakresem wspomnianego zakazu.

103 W związku z tym sporny zakaz odpowiada w sposób stosowny i spójny celowi zasadzającemu się na jeszcze silniejszym zwiększeniu presji na Federację Rosyjską, aby zaprzestała ona swojej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Przepisy dotyczące zwolnień w zakresie, w jakim pozwalają na uchylenie spornego zakazu w ściśle określonych sytuacjach, służą same temu celowi interesu ogólnego.

104 W czwartej kolejności należy zbadać, czy ingerencja w prawo podstawowe do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami, która może wynikać z przepisów dotyczących zwolnień, jest ograniczona do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celów realizowanych przez rozporządzenia 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427.

105 W tym względzie należy podkreślić, że przepisy dotyczące zwolnień mają na celu uchylenie spornego zakazu ze względów politycznych, humanitarnych, strategicznych i gospodarczych, w szczególności w sytuacjach, które mogą okazać się korzystne dla Unii, jak to wskazano w szczególności w pkt 100 powyżej. W tym względzie te przepisy dotyczące zwolnień ograniczają skutki spornego zakazu, jak wynika z pkt 100 i 101 powyżej, i pozwalają zatem zapewnić jego proporcjonalność. Jest ponadto prawdą, że przepisy te w zakresie, w jakim łagodzą surowość spornego zakazu, mogą mieć wpływ na realizację ogólnego uzasadnionego celu, do którego zmierza ten zakaz, polegającego na uszczupleniu zasobów gospodarczych i finansowych reżimu rosyjskiego, tak aby zaprzestał on wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Dlatego też jest

uzasadnione, aby właściwe organy mogły uchylić sporny zakaz jedynie po ustaleniu, że jest to konieczne i z zastrzeżeniem poszanowania warunków wymienionych w przepisach dotyczących zwolnień.

106 Można zatem uznać, że przepisy dotyczące zwolnień nie wykraczają poza to, co jest konieczne do skutecznego osiągnięcia celów spornego zakazu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jego proporcjonalności.

107 Część trzecia zarzutu pierwszego, dotycząca tego, że sporny zakaz stanowi ingerencję w art. 7 Karty, nie jest zatem w każdym razie zasadna. Tym samym zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego ingerencji w niezależność adwokata i w wartości państwa prawnego oraz naruszenia zasady proporcjonalności

108 Zarzut drugi dzieli się na dwie części.

a) W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego ingerencji w niezależność adwokata i w wartości państwa prawnego

109 Część pierwsza zarzutu drugiego obejmuje dwa zarzuty szczegółowe. W ramach obu tych zarzutów szczegółowych skarżący wnoszą do Sądu o zbadanie zgodności z prawem spornego zakazu w świetle art. 2 TUE.

110 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uważa, że argumentacja skarżących odnosząca się do wartości Unii określonych w art. 2 TUE jest niedopuszczalna, ponieważ nie jest wystarczająco uzasadniona.

111 Należy zatem najpierw zbadać podniesiony przez Radę zarzut niedopuszczalności, a następnie przeanalizować zarzut szczegółowy dotyczący ingerencji w niezależność adwokata, a wreszcie zarzut dotyczący ingerencji w wartości państwa prawnego.

1) W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności opartego na art. 76 regulaminu postępowania

112 Na podstawie art. 76 lit. d) regulaminu postępowania Sądu skarga powinna zawierać w szczególności zwięzłe omówienie podnoszonych zarzutów. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem omówienie to winno być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwiało stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi, w stosownym wypadku bez potrzeby żądania innych informacji. Aby skarga była dopuszczalna, konieczne jest bowiem, by istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których się ona opiera, wynikały przynajmniej skrótowo, lecz w sposób spójny i zrozumiały, z treści samej skargi, tak by gwarantowały pewność prawa i prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości. Z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że każdy zarzut, który nie został dostatecznie sformułowany w skardze wszczynającej postępowanie, należy uznać za niedopuszczalny. Analogiczne wymogi są niezbędne, w przypadku gdy na poparcie zarzutu powoływany jest zarzut szczegółowy (wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Kampete/Rada, T-164/18, niepublikowany, EU:T:2020:54, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

113 W niniejszej sprawie skarżący, opierając się na orzecznictwie ETPC i Trybunału, twierdzą. że ochrona podstawowego zadania adwokata, a mianowicie zadania obrony podmiotów prawa, jest niezbędna do promowania w Unii podstawowych wartości wymienionych w art. 2 TUE, takich jak demokracja, państwo prawne, czy też prawa człowieka, a także do zagwarantowania praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i 47 Karty.

114 Ingerencja w niezależność adwokata wynika w szczególności z tego, że sporny zakaz, za pośrednictwem przepisów dotyczących zwolnień, ogranicza możliwość przyjmowania i następnie wykonywania pełnomocnictw przez adwokatów. W związku z tym sporny zakaz godzi w podstawowe zadanie adwokata, a tym samym w podstawowe wartości wymienione w art. 2 TUE.

115 Skarżący utrzymują zatem, że sporny zakaz w zakresie, w jakim ogranicza co do zasady świadczenie przez adwokatów usług doradztwa prawnego, może naruszać podstawowe wartości wymienione w art. 2 TUE.

116 Wynika z tego, że skarżący, choć skrótowo, przedstawili w skardze w sposób spójny i zrozumiały istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których się opierają.

117 W konsekwencji zarzut niedopuszczalności oparty na art. 76 lit. d) regulaminu postępowania należy oddalić.

2) W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego, dotyczącego ingerencji w niezależność adwokata

118 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, twierdzą, że obowiązek wystąpienia o zezwolenie dla celów świadczenia usług doradztwa prawnego stanowi ingerencję w niezależność adwokata, konieczną do zagwarantowania poszanowania wartości Unii określonych w art. 2 TUE, takich jak demokracja, państwo prawne i prawa człowieka. Niezależność adwokata jest zatem konieczna dla zagwarantowania państwa prawnego.

119 Zaskarżone przepisy naruszają zdaniem skarżących niezależność adwokatów zarówno wobec władzy publicznej, jak i wobec ich klientów, oraz uniemożliwiają im wywiązanie się z obowiązku lojalności względem nich. Wyjątki przewidziane w tych przepisach są ograniczone i obejmują jedynie część usług doradztwa prawnego. Skarżący przypominają, że Kodeks etyki prawników europejskich opracowany przez Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy stoi na przeszkodzie temu, by osoba trzecia, a fortiori organ publiczny, wpływała na proces przyjmowania i wykonywania pełnomocnictw przez adwokata.

120 Skarżący podkreślają również, że do organów należy niepodejmowanie środków, które zagrażałyby niezależności adwokatów. Ograniczenie przez organy krajowe lub europejskie spraw, w których adwokaci mogą interweniować, oraz osób, którym mogą oni doradzać, stanowi zdaniem skarżących ingerencję w niezależność adwokatów, a nie tylko w ich swobodę świadczenia określonych usług.

121 Ordre des avocats de Genève dodaje, że niezależność adwokata wobec organu publicznego, osób trzecich i jego klientów jest chroniona przez art. 47 Karty i art. 2 TUE. Sporny zakaz narusza ją w sposób nieuzasadniony, mimo że adwokat powinien mieć swobodę wyboru prowadzenia lub nieprowadzenia danej sprawy, tak aby nie ograniczać prawa każdej osoby do dochodzenia jej praw.

122 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, kwestionuje jakąkolwiek ingerencję w niezależność adwokata.

123 W tym względzie Sąd przypomina, że z art. 2 TUE wynika, iż Unia opiera się na wartościach takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 62). Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, jako że skuteczna kontrola sądowa służąca zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozerwalnie związane z istnieniem państwa prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

124 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że adwokat jest współpracownikiem wymiaru sprawiedliwości świadczącym w sposób całkowicie niezależny pomoc prawną, której potrzebują jego klienci. Trybunał uznał bowiem rolę adwokatów, mających za zadanie zapewnianie, przy zachowaniu całkowitej niezależności i w nadrzędnym interesie wymiaru sprawiedliwości, obsługi prawnej, której potrzebuje klient (wyrok z dnia 18 maja 1982 r., AM & S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 24). Trybunał podkreśla również, że podstawowe zadanie adwokata wiąże się, po pierwsze, z wymogiem, którego znaczenie uznaje się we wszystkich państwach członkowskich, by każdy podmiot prawa miał zapewnioną możliwość swobodnego zwrócenia się do swojego adwokata, którego zawód ze swej natury obejmuje właśnie udzielanie w sposób niezależny porad prawnych wszystkim, którzy tego potrzebują, oraz, po drugie, ze skorelowanym z nim wymogiem lojalności adwokata względem swojego klienta (wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., Orde van Vlaamse Balies i in., C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 28).

125 Ponadto Trybunał uznaje, że niezależność adwokata ma szczególne znaczenie dla celów ochrony prawa jego klienta do skutecznego środka prawnego, uzależniając dopuszczalność skarg wnoszonych przez jednostki od poszanowania wymogu, by skarżący był reprezentowany przez niezależną osobę trzecią. Cel zadania polegającego na reprezentowaniu przez adwokata lub radcę prawnego, o którym mowa w art. 19 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polega bowiem przede wszystkim na zapewnieniu ochrony i obrony interesów klienta z poszanowaniem prawa oraz obowiązujących zasad wykonywania zawodu i etyki. Wymóg niezależności został określony nie tylko w sposób negatywny, to znaczy poprzez brak stosunku pracy, ale również w sposób pozytywny, to znaczy poprzez odniesienie do dyscypliny zawodowej. W tym ostatnim względzie niezależność tę należy rozumieć nie jako brak jakichkolwiek powiązań adwokata z jego klientem, lecz wyłącznie takich powiązań, które w sposób oczywisty ograniczają jego zdolność do wypełniania zadań w zakresie obrony klienta w jego najlepszym interesie, z poszanowaniem prawa oraz zasad wykonywania zawodu i etyki (zob. podobnie wyrok z dnia 24 marca 2022 r., PJ i PC/EUIPO, C-529/18 P i C-531/18 P, EU:C:2022:218, pkt 65, 66, 69 i przytoczone tam orzecznictwo). Prawo podmiotu prawa do korzystania z porad prawnych udzielanych w sposób całkowicie niezależny przez adwokata jest zatem nierozerwalnie związane z prawem do skutecznego środka prawnego.

126 Wreszcie w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in. (C-309/99, EU:C:2002:98), Trybunał, stwierdzając brak przepisów Unii w dziedzinie niezależności adwokatów, powołał się na mające zastosowanie krajowe ramy prawne, a mianowicie Samenwerkingsverordening 1993 (rozporządzenie z 1993 r. dotyczące współpracy), przyjęte

przez Nederlandse Orde van Advocaten (niderlandzką izbę adwokacką), w celu określenia zakresu niezależności adwokata (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in., C-309/99, EU:C:2002:98, EU:C:2002:98, pkt 99–102).

127 Z powyższych rozważań wynika, że pomimo nieistnienia normy prawa pierwotnego, która ustanawia i definiuje niezależność adwokata, Trybunał uznał znaczenie takiej niezależności dla zagwarantowania prawa jednostek do skutecznego środka prawnego w kontekstach obejmujących związek z postępowaniem sądowym.

128 Jest prawdą, że z przywołanych przez skarżących przepisów Kodeksu etyki prawników europejskich, zgodnie z którymi niezależność adwokata „jest niezbędna zarówno w sprawach niespornych, jak i w postępowaniu sądowym”, wynika, że niezależność może rozciągać się również na czynności doradztwa prawnego niemające żadnego związku z postępowaniem sądowym.

129 Jednakże przepisy Kodeksu etyki prawników europejskich nie stanowią norm prawa Unii i nie mogą stanowić podstawy prawnej dla uznania niezależności adwokata na szczeblu Unii. Ponadto przepisy te nie uszczuplają swobody każdego państwa członkowskiego w zakresie regulowania wykonywania zawodu adwokata na jego terytorium. Stąd reguły dotyczące tego zawodu mogą znacznie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich (wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in., C-309/99, EU:C:2002:98, pkt 99). Jest zresztą bezsporne, że skarżący nie odnieśli się do szczególnej koncepcji, która miałaby cechować niezależność adwokata w Belgii. W każdym razie z przepisów Kodeksu etyki prawników europejskich wynika, że broniona w nim niezależność w dziedzinie prawa ma na celu zapewnienie, by adwokat doradzał swojemu klientowi bez schlebiania, bez związku z jakimkolwiek interesem osobistym i bez jakichkolwiek nacisków zewnętrznych. Przepisy te dotyczą zatem sposobu, w jaki adwokat powinien wykonywać swoją działalność doradczą. Przepisy Kodeksu etyki prawników europejskich nie mogą zatem uzasadniać tego, by niezależność adwokata, uznana przez Trybunał za konieczną do ochrony prawa do skutecznego środka prawnego, mogła zagwarantować adwokatom całkowitą swobodę wyboru w odniesieniu do ich pełnomocnictwa na wszystkich obszarach doradztwa prawnego.

130 W niniejszej sprawie z analizy części pierwszej zarzutu pierwszego wynika, że sporny zakaz nie ma zastosowania do usług doradztwa prawnego świadczonych przez adwokata i mających związek z postępowaniem sądowym, a zatem nie skutkuje on żadną ingerencją w prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w art. 47 Karty.

131 Nie wykazano zatem, że sporny zakaz może prowadzić do ingerencji w niezależność adwokata, uznaną w orzecznictwie Trybunału dla celów ochrony tego prawa.

132 Co więcej, zakładając, że niezależność adwokata powinna, podobnie jak ochrona tajemnicy zawodowej wynikająca z art. 7 Karty, zostać uznana również poza kontekstem spornym i że stwierdzono by ingerencję w tę niezależność, należy przypomnieć, że taka niezależność nie oznacza, iż zawód adwokata nie może podlegać ograniczeniom. Owa niezależność może bowiem być poddana ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, pod warunkiem że takie ograniczenia te nie stanowią z punktu widzenia realizowanego celu nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w samą istotę niezależności adwokatów (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148).

133 Tymczasem, po pierwsze, z pkt 94–103 powyżej wynika, że sporny zakaz, tak wytyczony w szczególności w przepisach dotyczących zwolnień, służy celom interesu ogólnego.

134 Po drugie, o ile przepisy dotyczące zwolnień przyznają właściwym organom uprawnienie do uchylenia spornego zakazu w odniesieniu do niektórych usług doradztwa prawnego, o tyle przepisy te nie pozwalają właściwym organom na wywieranie wpływu na samą treść porady, której w stosowanym przypadku może udzielić adwokat rządowi Rosji lub podmiotowi z siedzibą w Rosji. To samo dotyczy samego spornego zakazu. W przypadku gdy adwokat korzysta ze zwolnienia, a nawet z wyjątku, zachowuje swobodę w wykonywaniu swojej działalności doradczej względem swojego klienta. Sporny zakaz i w szczególności przepisy dotyczące zwolnień nie stanowią zatem nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej interwencji, która godziłaby w samą istotę niezależności adwokatów.

135 W związku z tym nawet przy założeniu, że doszłoby do ingerencji w niezależność adwokatów, byłaby ona uzasadniona i proporcjonalna.

136 W konsekwencji pierwszy zarzut szczegółowy części pierwszej zarzutu drugiego należy oddalić.

3) W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego, dotyczącego ingerencji w wartości państwa prawnego

137 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, twierdzą, że ochrona zadań adwokatów jest niezbędna do promowania podstawowych wartości określonych w art. 2 TUE. Sporny zakaz narusza zatem państwo prawne, które obejmuje szereg zasad, w tym zasady pewności prawa, dostępu do wymiaru sprawiedliwości i sprawiedliwości, a także poszanowanie praw człowieka. Dostęp do porad prawnych udzielanych przez adwokata, również w sprawach niespornych, pozwala zagwarantować poszanowanie praworządności, jak to potwierdzają liczne dokumenty o charakterze politycznym i prawnym. To naruszenie praworządności jest w oczywisty sposób nieproporcjonalne, a wykładnia spornego zakazu zgodna z nadrzędnymi normami prawa nie jest możliwa.

138 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, podważa stanowisko skarżących. W szczególności Rada uważa, że informacje dodane przez skarżących na etapie repliki wykraczają poza ramy zwykłego rozszerzenia i są zatem niedopuszczalne na podstawie art. 84 regulaminu postępowania.

139 Należy kolejno zbadać podniesiony przez Radę zarzut niedopuszczalności oraz zasadność drugiego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu drugiego skarżących.

i) W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności opartego na art. 84 regulaminu postępowania

140 Na mocy art. 84 § 1 regulaminu nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania.

141 W niniejszej sprawie, począwszy od etapu skargi, skarżący twierdzili, że ocena sytuacji prawnej danej osoby, którą umożliwia udzielanie porad prawnych, stanowi zasadniczą działalność w państwie prawnym. Udzielanie tych porad przez adwokata jest zatem zagwarantowane przez art. 7 i 47 Karty, a także stanowi wartość wspólną wszystkim państwom członkowskim.

142 Skarżący podnieśli następnie w replice, że pojęcie „państwa prawnego” obejmuje w szczególności zasady pewności prawa, dostępu do wymiaru sprawiedliwości i sprawiedliwości, jak podkreśliła sama Rada w odpowiedzi na skargę. W dalszej części swojej skargi przypomnieli również, że art. 2 TUE obejmuje prawa człowieka.

143 Następnie skarżący podkreślili, że dostęp do porad prawnych adwokata, ograniczony spornym zakazem, jest niezbędny dla zapewnienia poszanowania wszystkich wyżej wymienionych praw i zasad. Dostęp do porad prawnych adwokata jest zatem wymagany w celu zagwarantowania poszanowania państwa prawnego.

144 Tym samym argumenty przedstawione przez skarżących w replice stanowią rozszerzenie zarzutów i zarzutów szczegółowych zawartych w skardze, a zatem są dopuszczalne.

145 Zarzut niedopuszczalności należy zatem oddalić.

ii) W przedmiocie ingerencji w wartości państwa prawnego

146 Sąd przypomina, że zasada, zgodnie z którą Unia opiera się w szczególności na wartościach państwa prawnego, wynika zarówno z art. 2 TUE, ujętego w postanowieniach wspólnych traktatu UE, jak i z art. 21 TUE, odnoszącego się do działań zewnętrznych Unii, do którego odsyła art. 23 TUE, dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) [wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 49].

147 Jak przypomniano w pkt 40 i 41 powyżej, ustanowione w art. 47 Karty prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego i do rzetelnego procesu sądowego ma fundamentalne znaczenie w charakterze gwaranta wartości państwa prawnego, który wymaga, by wszystkie osoby fizyczne lub prawne w Unii miały swobodny dostęp do prawa Unii, a jednostki – możliwość jednoznacznego zapoznania się ze swoimi prawami i obowiązkami.

148 Sąd wyjaśnił ponadto, że istnieje niewyczerpujący katalog zasad i norm, które mogą wpisywać się w pojęcie „państwa prawnego”. Należą do nich w szczególności zasady legalności i pewności prawa, prawo do skutecznej kontroli sądowej, w tym poszanowanie praw podstawowych, a także zasada równości wobec prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Klyuyev/Rada, T-340/14 P, EU:T:2016:496, pkt 88).

149 Na wstępie należy zauważyć, że w swoich argumentach skarżący nie podnoszą naruszenia państwa prawnego jako takiego, lecz wartości, które je tworzą i które znajdują wyraz prawny w zasadach prawa Unii.

150 W ramach pierwszego argumentu skarżący podnoszą, że możliwość swobodnego dostępu każdej osoby do porad prawnych udzielanych przez adwokata zarówno w sprawach spornych, jak i niespornych, jest zagwarantowana z uwagi na zasadę pewności prawa.

151 Ta podstawowa zasada prawa Unii wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w konsekwencji odpowiednie kroki (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 161).

152 Zasada pewności prawa odnosi się zatem do cech, jakie muszą ze swej natury posiadać przepisy prawa. Jak słusznie wskazuje Rada, zasada ta nie polega natomiast na zagwarantowaniu adwokatom lub innym przedstawicielom zawodów prawniczych możliwości udzielania porad co do sposobu, w jaki zasady te należy rozumieć.

153 Pierwszy argument skarżących należy zatem oddalić.

154 W ramach drugiego argumentu skarżący podnoszą, że możliwość swobodnego dostępu każdej osoby do porad prawnych udzielanych przez adwokata zarówno w sprawach spornych, jak i niespornych, pozwala zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

155 Jak podnosi Rada, prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest zagwarantowane w art. 47 Karty. Jak wynika z odpowiedzi udzielonej na część pierwszą zarzutu pierwszego, prawo dostępu do adwokata jest uznawane wyłącznie wtedy, gdy wykazuje związek z postępowaniem sądowym, dla celów ochrony gwarancji wynikających z art. 47 Karty. W niniejszej zaś sprawie, zgodnie z wykładnią przypomnianą w pkt 51 i 60–63 powyżej, sporny zakaz nie ma właśnie zastosowania do usług doradztwa prawnego wykazujących taki związek.

156 Ponadto, jak stwierdzono w odpowiedzi na zarzut pierwszy, żadna norma prawa Unii, w tym art. 2 TUE, nie ustanawia podstawowego prawa do konsultowania się z adwokatem w sprawach niespornych.

157 Drugi argument skarżących należy w konsekwencji oddalić.

158 W ramach trzeciego argumentu skarżący utrzymują, że możliwość swobodnego dostępu każdej osoby do porad prawnych udzielanych przez adwokata zarówno w sprawach spornych, jak i niespornych, zapewnia w społeczeństwie poszanowanie praw człowieka, w szczególności ustanowionego w art. 7 Karty prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego.

159 Należy stwierdzić, że oprócz ustanowionego w art. 7 Karty prawa do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami skarżący nie wskazują innych praw, na które sporny zakaz i przepisy dotyczące zwolnień miałyby wpływ. Jak zaś wyjaśniono w ramach analizy części drugiej zarzutu pierwszego, zakaz ten, w tym przepisy dotyczące zwolnień, nie stanowi ingerencji w prawo podstawowe zagwarantowane w art. 7 Karty.

160 Trzeci argument skarżących jest zatem bezzasadny.

161 W ramach czwartego argumentu skarżący utrzymują, że świadczenie usług doradztwa prawnego w sprawach niespornych stanowi część podstawowej działalności adwokata, chronionej wartościami państwa prawnego.

162 Jednakże z orzecznictwa ETPC lub Trybunału nie można wywieść, że art. 7 i 47 Karty, rozpatrywane odrębnie lub łącznie, przyznają prawo w sprawach niespornych do korzystania z porad adwokata, jak to wynika z pkt 52–63 powyżej. Zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do skorzystania z porad adwokata znajduje zastosowanie jedynie pod warunkiem, że istnieje związek z postępowaniem sądowym.

163 Ponadto świadczenie przez adwokata usług doradztwa prawnego w sprawach niespornych nie jest zagwarantowane w art. 2 TUE ani, szerzej, w prawie Unii.

164 Czwarty argument skarżących jest zatem bezzasadny.

165 W ramach piątego argumentu skarżący podnoszą, że spornego zakazu nie da się interpretować w sposób zgodny z zasadą państwa prawnego. Polega on bowiem na prostym zakazie świadczenia usług doradztwa prawnego, niezgodnym z zasadami pewności prawa, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, sprawiedliwości i poszanowania praw człowieka.

166 Jednakże zgodnie z tym, co twierdzi Rada, zakres stosowania spornego zakazu jest ograniczony. Zakaz ten został wytyczony poprzez przepisy ustanawiające wyjątki oraz przepisy dotyczące zwolnień. Biorąc pod uwagę te przepisy, Sąd stwierdził w odpowiedzi na zarzut pierwszy, że sporny zakaz nie stanowi ingerencji w prawa zagwarantowane w art. 7 i 47 Karty oraz że przy założeniu, iż zakaz ten stanowiłby ingerencję w odniesieniu do art. 7 Karty, ingerencja ta nie naruszałaby art. 52 ust. 1 Karty. W związku z tym z tych samych powodów sporny zakaz nie narusza również zasad dostępu do wymiaru sprawiedliwości, sprawiedliwości i poszanowania praw podstawowych, na które powołują się skarżący. Należy ponadto przypomnieć, że argument dotyczący naruszenia zasady pewności prawa jest w ramach niniejszego zarzutu bezskuteczny.

167 Piąty argument skarżących należy w konsekwencji oddalić.

168 W ramach szóstego i ostatniego argumentu skarżący utrzymują, że zarzucane naruszenie wartości państwa prawnego stanowi środek oczywiście nieodpowiedni do realizacji celów określonych przez Radę.

169 Z powyższych rozważań wynika jednak, że nie wykazano żadnego naruszenia wartości państwa prawnego.

170 Szósty argument skarżących należy zatem oddalić.

171 Z powyższego wynika, że drugi zarzut szczegółowy części pierwszej zarzutu drugiego należy oddalić.

b) W przedmiocie części drugiej dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

172 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, podnoszą posiłkowo, że rozporządzenia 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427 naruszają zasadę proporcjonalności, będącą ogólną zasadą prawa Unii, ustanowioną w art. 5 TUE. Wprowadzenie ogólnego reżimu zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego nie jest bowiem odpowiednie do realizacji zamierzonych uzasadnionych celów i wykracza poza to, co jest ściśle konieczne do realizacji tych celów.

173 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, kwestionuje argumenty skarżących.

174 W tym względzie Sąd przypomina, że zasada proporcjonalności, która zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji uzasadnionego celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 13 marca 2012 r., Melli Bank/Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 52).

175 Trzeba także przypomnieć, że co się tyczy kontroli sądowej przestrzegania zasady proporcjonalności, należy uznać, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach, które wiążą się po stronie rzeczonego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. A zatem tylko oczywiście nieodpowiedni charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do zamierzonego przez właściwą instytucję celu może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka (wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 146; z dnia 15 lutego 2023 r., Belaeronavigatsia/Rada, T-536/21, EU:T:2023:66, pkt 68).

176 Jak wyjaśniono w pkt 93–103 powyżej, sporny zakaz odpowiada w sposób stosowny i spójny celowi zasadzającemu się na jeszcze silniejszym zwiększeniu presji na Federację Rosyjską, aby zaprzestała ona swojej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, a w każdym razie nie można go uznać za oczywiście nieodpowiedni w świetle wspomnianego celu. Już z tego tylko względu należy stwierdzić, że sporny zakaz nie narusza art. 5 TUE.

177 Co więcej, w każdym razie, przy założeniu, że w ramach części drugiej zarzutu drugiego skarżący powołują się na nieproporcjonalne naruszenie podstawowego zadania adwokata w zakresie poszanowania i obrony państwa prawnego, należy zauważyć, że zadanie to ma swoje ramy i może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, pod warunkiem że takie ograniczenia nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w samą istotę zadania powierzonego adwokatom w państwst (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148).

178 Jako że skarżący nie wykazali istnienia ingerencji ani w niezależność adwokata uznaną do celów prawa do skutecznego środka prawnego, ani w wartości państwa prawnego, nie zostało również wykazane, iż sporny zakaz narusza samą istotę zadania, jakie adwokaci wykonują w państwie prawnym.

179 W konsekwencji część druga zarzutu drugiego jest bezzasadna i należy ją oddalić.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa

180 Skarżący, popierani przez Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, podnoszą, że przepisy wprowadzające sporny zakaz naruszają zasadę pewności prawa. Nie są one ich zdaniem ani jasne, ani precyzyjne i nie zapewniają jakiejkolwiek przewidywalności w odniesieniu do ich stosowania.

181 Po pierwsze, łączna lektura motywu 19 rozporządzenia 2022/1904 oraz przepisów art. 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014, ze zmianami, nie pozwala zrozumieć, które usługi są wyłączone z zakresu spornego zakazu.

182 Po drugie, wyjątek dotyczący zgodności z celami rozporządzeń 2022/2474 i 2023/427 oraz rozporządzenia nr 269/2014, przewidziany w art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014, nie został wystarczająco zakreślony, ponieważ rozporządzenia te nie określają, jakie są ich cele.

183 Po trzecie, pojęcie „wspólnej lub samodzielnej kontroli” sprawowanej przez osobę prawną, podmiot lub organ zarejestrowany lub utworzony na mocy prawa państwa członkowskiego, państwa będącego członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarii bądź kraju partnerskiego, użyte w art. 5n ust. 7 rozporządzenia nr 833/2014, jest niezrozumiałe.

184 Po czwarte, brzmienie spornego zakazu nie pozwala zrozumieć, czy działalność taka jak usługi przedstawicielstwa prawnego w ramach postępowań przedsądowych, usługi dotyczące wycofania lub likwidacji inwestycji w przedsiębiorstwa istniejące w Rosji, sporządzenie zawiadomienia o przeniesieniu akcji dotyczącego nabycia przez podmiot z Unii własnych akcji od akcjonariuszy rosyjskich, dalszy tok konsultacji na podstawie umowy zawartej przed dniem 7 października 2022 r., czy też zabieranie głosu podczas konferencji dotyczącej kwestii prawnych lub organizacja takiej konferencji, w razie gdy uczestnicy są pracownikami podmiotu z siedzibą w Rosji, są czy nie są zakazane.

185 Skarżący dodają, że Rada dokonała dostosowań i uściśleń zakresu przepisów wprowadzających sporny zakaz, które jednak nie zaradziły naruszeniu zasady pewności prawa. Chodzi tu o uściślenia dokonane po przyjęciu spornego zakazu, które w większości nie zostały upublicznione, podczas gdy pojęcie „usług doradztwa prawnego w sprawach niespornych”, które są zakazane, wciąż nie jest wyraźnie określone.

186 Rada, popierana przez Republikę Estońską, Komisję i Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, kwestionuje argumenty skarżących.

187 W tym względzie Sąd przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii, wymaga w szczególności, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy mogą one pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw. Sankcja, nawet niemająca charakteru karnego, może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawne. Zasada pewności prawa oznacza w szczególności, że każde uregulowanie Unii musi być jasne i dokładne, w szczególności w przypadku, gdy nakłada ono lub dopuszcza nałożenie sankcji, po to, aby zainteresowane osoby mogły jednoznacznie poznać wynikające z niego prawa i obowiązki, dzięki czemu będą mogły podjąć odpowiednie działania (zob. wyrok z dnia 16 lipca 2014 r., National Iranian Oil/Rada, T-578/12, niepublikowany, EU:T:2014:678, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

188 Z orzecznictwa wynika również, że istnienie niewyraźnych pojęć w przepisie niekoniecznie prowadzi do naruszenia art. 7 EKPC, a okoliczność, że w ustawie przyznano uprawnienia dyskrecjonalne, nie jest sprzeczna z wymogiem przewidywalności, pod warunkiem że zakres i zasady wykonywania tych uprawnień są wystarczająco jasno określone z uwagi na uzasadnione interesy, które wchodzą w grę, w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością W tym względzie poza tekstem samej ustawy orzecznictwo bierze także pod uwagę, czy niedookreślone pojęcia, które zostały użyte, zostały sprecyzowane w utrwalonym i opublikowanym orzecznictwie (zob. wyrok z dnia 4 września 2015 r., NIOC i in./Rada, T-577/12, niepublikowany, EU:T:2015:596, pkt 135 i przytoczone tam orzecznictwo).

189 Ponadto wymóg przewidywalności towarzyszący zasadzie ustawowej określoności kar – która wymaga, aby ustawa jasno określała czyny zabronione i grożące za nie kary – nie stoi na przeszkodzie temu, aby ustawa przyznawała uprawnienia dyskrecjonalne, których zakres i zasady wykonywania są wystarczająco jasno określone. Te zasady wynikające z orzecznictwa mają również zastosowanie do środków ograniczających, które wprawdzie, co do zasady, nie pełnią

funkcji represyjnej, lecz zapobiegawczą, mają jednak poważny wpływ na prawa i wolności osób, wobec których zastosowano takie środki (zob. wyrok z dnia 4 września 2015 r., NIOC i in./Rada, T-577/12, niepublikowany, EU:T:2015:596, pkt 136 i przytoczone tam orzecznictwo).

190 To właśnie w świetle tych zasad należy rozpatrzyć argumenty skarżących.

191 W ramach pierwszego argumentu skarżący podnoszą, że brzmienie motywu 19 rozporządzenia 2022/1904 i przepisów dotyczących spornego zakazu nie pozwala na zidentyfikowanie usług doradztwa prawnego objętych zakazem.

192 O ile motyw 19 rozporządzenia 2022/1904 ogranicza się do wskazania szerokich kategorii usług doradztwa prawnego podlegających spornemu zakazowi, a także tych, które mu nie podlegają, o tyle art. 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014 ściślej wytycza zakres spornego zakazu.

193 W każdym razie, zakładając, że adwokaci mogli przyjąć ścisłą wykładnię rozpatrywanych przepisów, powstrzymując się od udzielania porad prawnych niezbędnych do zapobiegania postępowaniom sądowym lub administracyjnym, ich antycypowania, a nawet ich przygotowania, wystarczy przypomnieć, że w każdym razie, jak wskazano w odpowiedzi na zarzut pierwszy, brzmienie art. 5n rozporządzenia nr 833/2014, w szczególności jego ust. 5 i 6, pozwala skarżącym na odróżnienie usług doradztwa prawnego, które nie są objęte spornym zakazem, od tych, które mu podlegają.

194 W związku z tym pierwszego argumentu skarżących nie można uwzględnić.

195 W ramach drugiego argumentu skarżący podnoszą, że przewidziany w art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014 wymóg zgodności z celami realizowanymi przez rozporządzenie nr 833/2014 i rozporządzenie nr 269/2014 jest nieprecyzyjny.

196 Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014 głosi, że przyjęcie środków ograniczających powinno umożliwić „zwiększeni[e] kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz […] wspierani[e] pokojowego rozwiązania kryzysu.

197 Ponadto w motywie 3 rozporządzenia nr 269/2014 uściślono, że „rozwiązanie kryzysu należy znaleźć w drodze negocjacji między rządami Ukrainy i Federacji Rosyjskiej […] oraz że przy braku rezultatów w bliskim terminie Unia postanowi o dodatkowych środkach, takich jak zakaz podróżowania, zamrożenie aktywów oraz odwołanie szczytu UE – Rosja”. W motywie 6 przypomniano, że wspomniane rozporządzenie „nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami określonymi 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”.

198 Przewidziany w art. 5n ust. 6 rozporządzenia nr 833/2014 wymóg zgodności z celami realizowanymi przez rozporządzenie nr 833/2014 i rozporządzenie nr 269/2014 zmierza zatem do zapewnienia, by wyjątek przewidziany w tym przepisie nie podważał celu polegającego na wywarciu presji na Federację Rosyjską, aby zaprzestała ona swojej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, z poszanowaniem zasad gwarantowanych w Karcie. Jak podkreśla Rada, wymóg ten ma na celu zapobieganie nadużywaniu wyjątku określonego w wyżej wspomnianym ust. 6 i jest zatem wystarczająco wyraźny.

199 W związku z tym drugi argument skarżących należy oddalić.

200 W ramach trzeciego argumentu skarżący podnoszą, że pojęcie „kontroli” zawarte w art. 5n ust. 7 rozporządzenia nr 833/2014, obejmujące pojęcia „samodzielnej kontroli” i „wspólnej kontroli”, z uwagi na brak jego zdefiniowania w tym rozporządzeniu jest niezrozumiałe.

201 Jednakże, co się tyczy dziedziny środków ograniczających, Rada słusznie podkreśla, że Trybunał orzekł, iż „daną spółkę można uznać za »będącą w posiadaniu lub pod kontrolą innego podmiotu«, jeżeli ów podmiot znajduje się w sytuacji, w której jest on w stanie wpływać na decyzje handlowe tej spółki, nawet w braku jakiegokolwiek powiązania prawnego, własnościowego lub kapitałowego między tymi dwoma podmiotami gospodarczymi” (wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 75).

202 W konsekwencji trzeci argument skarżących należy oddalić.

203 W ramach czwartego argumentu skarżący twierdzą, że sporny zakaz jest obarczony pewną liczbą nieścisłości co do jego zakresu.

204 Żadna z zarzucanych nieścisłości nie może jednak skutkować naruszeniem zasady pewności prawa.

205 Przede wszystkim, jak wynika z pkt 61 powyżej, brzmienie art. 5n ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014 pozwala na świadczenie usług doradztwa prawnego w ramach postępowań przedsądowych.

206 Następnie, co się tyczy wycofania inwestycji lub likwidacji inwestycji w przedsiębiorstwa istniejące w Rosji, z art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 wynika, że udzielanie porad prawnych dotyczących takich operacji jest zakazane, w sytuacji gdy porady te są przeznaczone dla rządu Rosji i podmiotów z siedzibą w Rosji. Zakaz taki można uchylić jedynie na warunkach przewidzianych, po pierwsze, w art. 5n ust. 7 rozporządzenia nr 833/2014, a po drugie, w art. 12b ust. 2a tego rozporządzenia.

207 Ponadto art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje udzielania porad prawnych dotyczących zawiadomienia o przeniesieniu akcji w celu i w odniesieniu do nabycia przez podmiot z Unii jego własnych akcji od obecnych rosyjskich akcjonariuszy, w zakresie, w jakim porady te są przeznaczone, bezpośrednio lub pośrednio, dla rządu Rosji lub podmiotów z siedzibą w Rosji. W tym względzie jest bez znaczenia, czy przedmiotowa transakcja, przeprowadzana dzięki wspomnianym poradom prawnym, może ostatecznie w sposób pośredni przynosić korzyści rządowi Rosji lub podmiotom z siedzibą w Rosji.

208 Poza tym zgodnie z art. 2 rozporządzenia 2022/1904 sporny zakaz wszedł w życie w dniu 7 października 2022 r. Wynika z tego, że co do zasady zakazuje się adwokatom udzielania porad prawnych rządowi Rosji lub podmiotom z siedzibą w Rosji w ramach dalszego toku konsultacji na podstawie zlecenia lub umowy zawartej przed dniem 7 października 2022 r. Zakaz ten może zostać uchylony jedynie na warunkach określonych w art. 5n ust. 4 rozporządzenia nr 833/2014, a mianowicie w odniesieniu do porad prawnych, jakie mają być udzielone właśnie w celu rozwiązania, przed upływem terminu określonego w tym przepisie, umów zawartych przed dniem 7 października 2022 r.

209 Wreszcie należy zauważyć, że art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje świadczenia, nawet pośrednio, usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji lub podmiotów z siedzibą w Rosji. Jednakże zakaz ten nie stoi na przeszkodzie zabraniu głosu podczas konferencji, w której

uczestniczy pracownik rządu Rosji lub podmiotu z siedzibą w Rosji, o ile to zabranie głosu ma charakter ogólny i nie sprowadza się do udzielenia opartej na wykładni i stosowaniu przepisu prawa w konkretnej sytuacji porady, która może ułatwić podejmowanie decyzji przez rząd Rosji, podmiot rosyjski lub określoną kategorię podmiotów rosyjskich.

210 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

211 Ponieważ trzy zarzuty podniesione przez skarżących na poparcie ich skargi zostały oddalone, skargę tę należy w każdym razie oddalić bez potrzeby orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności.

IV. W przedmiocie kosztów

212 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

213 Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy obciążyć ich ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę, zgodnie z jej żądaniem.

214 Zgodnie z art. 138 §§ 1 i 3 regulaminu postępowania Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estońska, Komisja oraz Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (wielka izba)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i pozostali skarżący, których nazwiska i nazwy wymieniono w załączniku, pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**

3) **Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estońska, Komisja oraz Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa pokrywają własne koszty.**

van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Kornezov	Truchot	Gervasoni
Półtorak	Nihoul	Öberg
Mac Eochaidh	Pynnä	Martín y Pérez de Nanclares
Brkan	Zilgalvis	Gâlea

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 2 października 2024 r.

Podpisy