OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PAOLA MENGOZZIEGO przedstawiona w dniu 14 stycznia 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Mocą postanowienia z dnia 30 kwietnia 2008 r. House of Lords [izba lordów] (Zjednoczone Królestwo) złożyła do Trybunału na podstawie art. 234 WE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom powiązanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al–Kaida i talibami, i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie[2] (zwanego dalej, „rozporządzeniem nr 881/2002" lub „rozporządzeniem").

2. Zadaniem Trybunału jest wydanie orzeczenia w przedmiocie wykładni art. 2 ust 2 tego rozporządzenia w kontekście postępowania toczącego się między M., A i MM. (zwanymi dalej „skarżącymi") oraz Her Majesty's Treasury (ministerstwem skarbu Zjednoczonego Królestwa, zwanym dalej „Treasury") w sprawie możliwości stosowania zakazów przewidzianych w tym przepisie do świadczeń wypłacanych w ramach zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej małżonkowi osoby wymienionej w wykazie utworzonym przez Komitet ds. sankcji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych na mocy rezolucji nr 1267 (1999).

II — Właściwe ramy prawne

A — *Rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*

3. W dniu 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa") przyjęła rezolucję nr 1390 (2002) ustalającą środki, jakie powinny zostać zastosowane przez państwa wobec Osamy bin Ladena, członków organizacji Al–Kaida, jak również talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych, ujętych

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Dz.U. L 139, s. 9.

w wykazie sporządzonym na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1267 (1999) i nr 1333 (2000), regularnie aktualizowanym przez Komitet ds. sankcji Rady Bezpieczeństwa (zwany dalej „Komitetem ds. sankcji") powołany na mocy rezolucji nr 1267 (1999).

4. Zgodnie z ust. 2 lit. a) rezolucji nr 1390 (2002) wszystkie państwa mają obowiązek:

„natychmiastowego zamrożenia funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych tych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, w tym funduszy pochodzących z rzeczy posiadanych lub kontrolowanych w sposób bezpośredni lub pośredni przez nich samych lub przez osoby, które działają na ich rachunek lub na ich polecenie, oraz zagwarantowania, aby fundusze te ani żadne inne fundusze, aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze nie były udostępniane bezpośrednio ani pośrednio tym podmiotom przez ich obywateli ani przez żadną inną osobę przebywającą na ich terytorium [3]".

5. W dniu 20 grudnia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję nr 1452 (2002), na mocy której ze względów humanitarnych dopuszczalne są szczególne odstępstwa od środków ograniczających nałożonych mocą rezolucji nr 1390 (2002).

6. Ustęp 1 rezolucji nr 1452 (2002) stanowi, że obowiązku zamrożenia funduszy nie stosuje się między innymi do:

„funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych, które w zainteresowanym państwie lub zainteresowanych państwach uznane zostały za: a) konieczne do pokrycia podstawowych wydatków, […] po zawiadomieniu komitetu [ds. sankcji] przez zainteresowane państwo lub państwa […] o zamiarze zezwolenia, w razie potrzeby, na dostęp do tych funduszy, aktywów lub zasobów […]".

B — *Uregulowania Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej*

7. W celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1390 (2002) w dniu 27 maja 2002 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al–Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom,

3 — Tłumaczenie wszystkich postanowień zawartych w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa cytowanych w niniejszej opinii oparte jest na wersji angielskiej tekstów rezolucji.

przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB [4].

8. W myśl art. 1 wspólne stanowisko 2002/402 „stosuje się do Osamy bin Ladena, członków organizacji Al–Kaida i talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych wymienionych w wykazie" sporządzonym zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa nr 1267 (1999) i nr 1333 (2000). Artykuł 3 wspólnego stanowiska stanowi, co następuje:

„Wspólnota Europejska, działając w granicach uprawnień przyznanych jej traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską:

— zarządza zamrożenie środków pieniężnych i innych aktywów finansowych lub zasobów ekonomicznych osób fizycznych, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, o których mowa w art. 1,

— uniemożliwia bezpośrednie lub pośrednie udostępnienie osobom fizycznym,

4 — Dz.U. L 139, s. 4.

grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom, określonym w art. 1, lub na ich rzecz środków pieniężnych, aktywów finansowych lub zasobów ekonomicznych".

9. W związku ze wspólnym stanowiskiem 2002/402 w dniu 27 maja 2002 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 881/2002, które, jak wynika z jego motywów, w szczególności 1–4, ma na celu wykonanie rezolucji nr 1390 (2002) na terytorium Wspólnoty.

10. Zgodnie z art. 1 do celów rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

„1) »fundusze« oznaczają aktywa finansowe i korzyści ekonomiczne każdego rodzaju, w tym, lecz nie ograniczające się do nich, gotówkę, czeki, roszczenia pieniężne, polecenia wypłaty, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze; depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych jednostkach, salda na kontach, długi i zobowiązania dłużne; publiczne i prywatne rynkowe papiery wartościowe i papiery dłużne, w tym akcje i udziały, zaświadczenia papierów wartościowych, obligacje, weksle, poręczenia, skrypty dłużne, kontrakty pochodne; odsetki,

dywidendy lub inne przychody z aktywów; kredyty, prawa do rozliczenia wzajemnych roszczeń, gwarancje, poręczenia lub inne zobowiązania finansowe; akredytywy, listy przewozowe, (konosamenty), kwity zastawne z upoważnieniem wierzyciela do sprzedaży zastawu; dokumenty poświadczające zyski z funduszy lub środków finansowych oraz wszelkie inne instrumenty finansowania wywozowego;

2. Żadne fundusze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez Komitet ds. sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz.

2) »zasoby gospodarcze« oznaczają aktywa każdego rodzaju, zarówno materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami, lecz mogące służyć do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług;

3. Żadne zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez Komitet ds. sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz, aby uniemożliwić tej osobie, grupie lub podmiotowi uzyskiwanie funduszy, towarów czy usług".

[...]".

12. Artykuł 8 rozporządzenia nr 881/2002 stanowi, co następuje:

11. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia:

„1. Wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze należące do, będące własnością lub będące w posiadaniu osoby fizycznej lub prawnej, grupy lub podmiotu oznaczonego przez Komitet ds. sankcji i wymienionego w załączniku I zostają zamrożone.

„Komisja i państwa członkowskie niezwłocznie informują się wzajemnie o środkach podejmowanych na mocy niniejszego rozporządzenia i dostarczają sobie posiadane informacje związane z niniejszym rozporządzeniem […]".

13. Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2002 stanowi, że:

„Każde państwo członkowskie ustala sankcje nakładane w przypadku naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia. Takie sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

14. Załącznik I do rozporządzenia zawiera „wykaz osób, grup i podmiotów", o których mowa w art. 2 rozporządzenia.

15. W dniu 27 lutego 2003 r. Rada podjęła kroki legislacyjne niezbędne do przyjęcia odstępstw ze względów humanitarnych przewidzianych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1452 (2002), wspomnianej w pkt 5 niniejszej opinii, obejmujące wspólne stanowisko 2003/140/WPZiB dotyczące wyjątków od środków ograniczających nałożonych przez wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB [5] oraz rozporządzenie (WE) nr 561/2003 z dnia 27 marca 2003 r. zmieniające, w zakresie wyjątków odnoszących się do zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, rozporządzenie nr 881/2002 [6].

16. Artykuł 1 rozporządzenia nr 561/2003 dodaje do rozporządzenia nr 881/2002 art. 2a, którego ust. 1 i 2 brzmią następująco:

„1. Artykułu 2 nie stosuje się w odniesieniu do funduszy i zasobów gospodarczych w przypadku gdy:

a) każdy z właściwych organów państw członkowskich wymienionych w załączniku II ustalił, na wniosek złożony przez zainteresowaną osobę fizyczną lub prawną, że fundusze te lub zasoby gospodarcze są:

i) konieczne do pokrycia podstawowych wydatków, wraz z płatnościami za środki spożywcze, wynajem lub kredyt hipoteczny, lekarstwa i leczenie, podatki, składki ubezpieczeniowe i opłaty na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej;

ii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów honorariów oraz zwrotów poniesionych wydatków związanych z zapewnieniem usług prawniczych;

5 — Dz.U. L 53, s. 62.
6 — Dz.U. L 82, s. 1.

iii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów lub opłat za obsługę w odniesieniu do przetrzymywania zamrożonych funduszy lub utrzymywania zasobów gospodarczych; lub

Właściwy organ wymieniony w załączniku II niezwłocznie powiadomi na piśmie zarówno osobę składającą wniosek, jak również każdą inną bezpośrednio zainteresowaną osobę, organ lub podmiot, czy wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

iv) niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych; oraz

Właściwy organ powiadamia również inne państwa członkowskie, czy wniosek o dokonanie takiego wyjątku został rozpatrzony pozytywnie".

b) takie ustalenie zostało notyfikowane Komitetowi ds. sankcji; oraz

C — *Właściwe przepisy prawa krajowego*

c) i) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a) pkt i), ii) lub iii) Komitet ds. sankcji nie zgłasza sprzeciwu do ustalenia w ciągu 48 godzin od powiadomienia; lub

17. W świetle postanowienia odsyłającego oraz uwag przedstawionych przez strony w trakcie niniejszego postępowania, znaczące dla sprawy przepisy prawa krajowego można opisać w następujący sposób.

ii) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a) pkt iv) Komitet ds. sankcji zatwierdził ustalenie.

18. Zjednoczone Królestwo transponowało do krajowego porządku prawnego rezolucje Rady Bezpieczeństwa nr 1390 (2002) i nr 1452 (2002), jak również rozporządzenie nr 881/2002 za pomocą Al–Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002 [7] (zwanego dalej „dekretem z 2002 r."). Dekret ten został zmieniony przez Al–Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order

2. Każda osoba pragnąca korzystać z przepisów określonych w ust. 1 kieruje swój wniosek do właściwego organu państwa członkowskiego wymienionego w załączniku II.

7 — SI 2002 nr 111.

2006 [8] (zwany dalej„dekretem z 2006 r."), obowiązujący od 16 listopada 2006 r., który – jak wynika z załączonej noty wyjaśniającej – ma na celu wykonanie między innymi rozporządzenia nr 561/2003 [9].

19. Artykuł 7 dekretu z 2002 r., zatytułowany „Fundusze udostępniane Osamie bin Ladenowi i osobom z nim powiązanym", stanowi, co następuje:

„Ktokolwiek bez zezwolenia Treasury wydanego zgodnie z niniejszym artykułem udostępnia fundusze osobie wymienionej w wykazie lub na jej rzecz bądź osobie działającej na rzecz osoby wymienionej w wykazie, popełnia czyn karalny w myśl niniejszego dekretu" [10].

20. Na mocy art. 20 ust 1 dekretu z 2002 roku, zatytułowanego „Sankcje karne i procedury", ktokolwiek naruszy ten przepis, podlega karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do lat 7.

21. Artykuł 8 dekretu z 2006 r., który z dniem 16 listopada 2006 r. zastąpił art. 7 dekretu z 2002 r., brzmi:

„1. Nie wolno udostępniać żadnych funduszy lub zasobów gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, osobie wymienionej w art. 7 ust. 2 lub na jej rzecz bez zezwolenia wydanego zgodnie z art. 11.

2. Ktokolwiek naruszy zakaz, o którym mowa w ust. 1, popełnia przestępstwo.

[...]"

22. Artykuł 11 dekretu z 2006 r. zatytułowany „Zezwolenia" stanowi, że:

„1. Treasury może wydać zezwolenie wyłączające objęte nim czyny spod zakazów ustanowionych w art. 7 ust. 1 lub art. 8 ust. 1.

8 — SI 2006 nr 2952.

9 — Uwzględniając uwagi Zjednoczonego Królestwa, strony postępowania przed sądem krajowym zgadzają się, że dekret z 2006 r. nie rodzi żadnych ważnych skutków w niniejszej sprawie.

10 — Moje tłumaczenie. Tekst angielski brzmi: „Any person who, under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order".

2. Zezwolenie może być:

a) ogólne lub wydane na rzecz pewnej kategorii osób bądź danej osoby;

b) wydane pod warunkiem;

c) wydane na czas określony lub nieokreślony.

3. Treasury może zmienić lub cofnąć zezwolenie w każdym momencie.

4. Udzielając zezwolenia, zmieniając lub cofając je, Treasury ma obowiązek:

a) w przypadku udzielania zezwolenia danej osobie uprzednio zawiadomić ją na piśmie o wydaniu, zmianie lub cofnięciu zezwolenia, oraz

b) w przypadku zezwolenia ogólnego lub wydanego na rzecz pewnej kategorii osób podjąć stosowne środki mające na celu podanie do publicznej wiadomości informacji o udzieleniu, zmianie lub cofnięciu zezwolenia.

5. Ktokolwiek celem uzyskania zezwolenia, umyślnie lub nieumyślnie, złoży fałszywe oświadczenie lub przedłoży fałszywe dokumenty bądź informacje w istotnej dla sprawy kwestii, popełnia przestępstwo.

6. Ktokolwiek działa na podstawie zezwolenia bez zachowania przewidzianych w nim warunków, popełnia przestępstwo”

23. Artykuł 20 ust. 3 dekretu z 2006 roku stanowi, że w przypadku gdy zezwolenie wydane przez Treasury zgodnie z art. 7 dekretu z 2002 r. wywołało natychmiastowe skutki przed wejściem w życie dekretu z 2006 r., zezwolenie to stosuje się, jak gdyby zostało wydane zgodnie z art. 11 dekretu z 2006 r.

III — Okoliczności faktyczne, pytanie prejudycjalne i przebieg postępowania

24. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym zamieszkują w Zjednoczonym Królestwie razem ze swoimi małżonkami i małoletnimi dziećmi. Małżonkowie skarżących są wymienieni jako osoby fizyczne w wykazie, o którym mowa w załączniku I do rozporządzenia.

25. Z uwag rządu Zjednoczonego Królestwa wynika, że małżonek jednej ze skarżących otrzymuje od organów państwowych zasiłek dla niepełnosprawnych wpływający obecnie na konto bankowe małżonki, a małżonkowie pozostałych skarżących nie pobierają żadnych świadczeń wypłacanych w ramach zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej. Z akt sprawy wynika, że z punktu widzenia gospodarczego osoby te są na całkowitym utrzymaniu swych małżonek, to znaczy skarżących, które zapewniają zaspokojenie podstawowych potrzeb rodziny.

26. Z powodu ich osobistego położenia skarżące są uprawnione do szeregu niepodlegających opodatkowaniu świadczeń społecznych wypłacanych przez właściwe organy administracyjne Zjednoczonego Królestwa (HM Revenue and Customs i Secretary of State for Work and Pensions) (dodatek do dochodu, zasiłek dla niepełnosprawnych, zasiłek na dzieci, zasiłek mieszkaniowy, ulga w podatku lokalnym) w wysokości kilkuset funtów szterlingów tygodniowo.

27. W lipcu 2006 r. Treasury, pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym, ustaliwszy, że kwoty wypłacane wnioskodawcom były przeznaczane na pokrycie podstawowych wydatków rodziny, w skład której wchodzi osoba wymieniona w wykazie załączonym do rozporządzenia, i stwierdziwszy w związku z tym, że kwoty te można uważać za „przydzielane na rzecz" tych osób zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia, jak również art. 7 dekretu z 2002 r., postanowiło na przyszłość uzależnić wypłatę świadczeń skarżącym od uzyskania zezwolenia właściwych organów administracyjnych wydawanego na czas nieokreślony.

28. Uzyskanie zezwolenia wymaga spełnienia pewnych warunków, różniących się w zależności od przypadku, zmierzających do umożliwienia skarżącym pobierania z konta bankowego, na które są dokonywane przelewy zasiłków, kwot koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb własnej rodziny. W szczególności zezwolenie nakłada ograniczenia związane z pobieraniem gotówki i używaniem karty debetowej w celu zakupów, jak również obowiązek przekazywania do Treasury pokwitowań za zakupione towary za poprzedni miesiąc celem kontroli, czy

zakupy nie wykraczają poza podstawowe wydatki niezbędne do pokrycia podstawowych potrzeb rodziny. Ponadto zezwolenie zawiera ostrzeżenie dla skarżących, że udostępnianie małżonkowi wymienionemu w wykazie funduszy lub zasobów gospodarczych stanowi przestępstwo zgodnie z krajowym prawodawstwem karnym.

29. Twierdząc, że tak ustanowiony system nie powinien znaleźć zastosowania w ich przypadku, skarżące zwróciły się do High Court celem stwierdzenia jego nieważności. Zdaniem skarżących wypłata świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej małżonkowi osoby wymienionej w wykazie, o którym mowa w załączniku I do rozporządzenia, nie jest objęta zakresem zastosowania art. 2 rozporządzenia, a w konsekwencji nie podlega zezwoleniu w rozumieniu art. 2a.

30. High Court oddalił wniosek skarżących twierdząc, że wypłata zasiłków małżonkowi osoby wymienionej w wykazie można zostać uznana za przekazanie funduszy w sposób pośredni na rzecz tej osoby i być objęta w ten sposób zakresem zastosowania zakazu nałożonego na mocy art. 2 ust. 2 rozporządzenia. Od wyroku High Court skarżące wniosły odwołanie. W dniu 6 marca 2007 r. Court of Appeal oddalił odwołanie, przyjmując w całości stanowisko sądu pierwszej instancji.

31. Skarżące zwróciły się zatem w ostatniej instancji do House of Lords. W dniu 21 lutego 2008 r. Appellate Committee przedstawił sprawozdanie, w którym podnosił, że skarga zawiera pewne kwestie budzące wątpliwości w przedmiocie wykładni art. 2 ust. 2 rozporządzenia, w szczególności, czy wyrażenie „na ich rzecz" zawarte w tym przepisie powinno być rozumiane w szerokim znaczeniu obejmującym jakiekolwiek wydatki pieniężne, z których oznaczone osoby mogą odnosić jakąś korzyść, czy też ma ono zastosowanie jedynie w przypadkach, w których fundusze lub zasoby gospodarcze są „wyraźnie udostępniane wymienionym osobom, tak że są one w stanie dowolnie decydować o tym, jak ich użyć".

32. W postanowieniu odsyłającym House of Lords przyznaje, że zezwolenie zgodnie z art. 2a jest niewątpliwie konieczne do dokonywania wypłat świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej małżonkom skarżących, jak również celem umożliwienia skarżącym udostępniania funduszy lub zasobów gospodarczych własnemu małżonkowi; House of Lords zwraca jednak uwagę na fakt, że problemem w niniejszej sprawie jest raczej konieczność uzyskania zezwolenia w celu dokonania wypłaty

świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej skarżącym.

33. Zdaniem tego sądu zbyt szeroka wykładnia pojęcia „na ich rzecz", o którym mowa w ust. 2 art. 2 rozporządzenia, pozostaje w sprzeczności z ust. 3 tego artykułu, który zakazuje udostępniania zasobów gospodarczych oznaczonej osobie jedynie wówczas, gdy umożliwia to tej osobie „uzyskiwanie funduszy, towarów lub usług". Warunek ten, który House of Lords uważa za zgodny z celami rezolucji nr 1390 (2002), winien znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do art. 2 ust. 2 rozporządzenia, mając także na względzie okoliczność, że ustęp 2 lit. a) rezolucji nie wprowadza żadnego rozróżnienia między funduszami a zasobami gospodarczymi.

34. Z drugiej strony przyjęcie wykładni art. 2 ust. 2 rozporządzenia dokonanej przez Treasury prowadziłoby do nieproporcjonalnego rezultatu, gdyż oznaczałoby, że każdy, kto wypłaca małżonkowi oznaczonej osoby pieniądze (np. jego pracodawca lub nawet jego bank), musi uzyskać zezwolenie zgodnie z art. 2a rozporządzenia jedynie ze względu na to, że małżonek mieszka z oznaczoną osobą, która mogłaby czerpać korzyści z wydatków ponoszonych przez małżonka.

35. Ponadto House of Lords twierdzi, że warunki nakładane przez Treasury celem wydania zezwolenia kształtują „głęboko ingerujący" system. W rzeczywistości warunki uzyskania zezwolenia są ustanowione w sposób uniemożliwiający, co do istoty, małżonkowi wydanie jakiejkolwiek kwoty pieniężnej, niezależnie od własnego dochodu, bez uprzedniego uzyskania zezwolenia Treasury.

36. Na koniec sąd krajowy zwraca uwagę na fakt, że art. 2a odnosi się do wypłat dokonywanych na rzecz oznaczonej osoby, podczas gdy kwestią sporną podniesioną w postępowaniu przed tym sądem jest ustalenie, czy przekazywanie zasiłków osobom niewymienionym w wykazie wymaga uprzedniego zezwolenia, mając na względzie, że odpowiednie kwoty będą częściowo wydatkowane na rzecz oznaczonej osoby.

37. W związku z powyższym na mocy postanowienia z dnia 30 kwietnia 2008 r. House of Lords zawiesiła postępowanie w toczącej się przed nią sprawie i zwróciła się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 ma zastosowanie do świadczeń wypłacanych w ramach zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej małżonkowi osoby oznaczonej przez Komitet ds. sankcji utworzony na mocy rezolucji Organizacji

Narodów Zjednoczonych nr 1267 (1999) jedynie ze względu na to, że małżonek mieszka z oznaczoną osobą i przeznaczy lub może przeznaczyć część tych pieniędzy na opłacenie towarów lub usług, które skonsumuje lub z których skorzysta oznaczona osoba?".

38. Zgodnie z art. 23 statutu Trybunału oprócz skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym również rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd estoński oraz Komisja złożyli uwagi na piśmie.

39. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 11 listopada 2009 r., uwagi ustne przedstawili: skarżące, rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja.

IV — Uwagi przedstawione przed Trybunałem

40. Zdaniem skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym decyzja Treasury dotycząca uwarunkowania wypłacanych należnych im zasiłków od uzyskania zezwolenia, podlegającego szczególnie restrykcyjnym zasadom, ma na celu zrównanie ich sytuacji z położeniem oznaczonej osoby, podczas gdy nie są one wymienione w wykazie, a nawet podejrzewane o prowadzenie działalności terrorystycznej.

41. Skarżące zwracają uwagę na fakt, że omawiane zasiłki są między innymi przeznaczane na świadczenie pomocy w naturze małżonkowi każdej z nich wymienionemu w wykazie. Działając w ten sposób, skarżące nie udostępniają im funduszy, jest zatem wykluczone, że wypłacając skarżącym kwoty pieniężne właściwe organy udostępniają fundusze pośrednio ich małżonkom zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia. Nie można utrzymywać, że w ten sposób zasoby gospodarcze są udostępniane oznaczonej osobie: w rzeczywistości ust. 3 art. 2 wyklucza z jego zakresu zastosowania zasoby gospodarcze, z których osoba wymieniona w wykazie nie może pozyskiwać funduszy, towarów, usług („zasoby zwolnione"). Zdaniem skarżących wykładnia art. 2 ust. 2 rozporządzenia, rozszerzająca znaczenie tego przepisu na fundusze udostępniane osobom trzecim tylko dlatego, że wspomniane fundusze mogłyby zostać użyte w celu uzyskania na rzecz oznaczonej osoby zasobów zwolnionych, nie byłaby zgodna z takim wyłączeniem.

42. W związku z tym skarżące dodają, że przedstawiona przez nich wykładnia art. 2

ust. 3 rozporządzenia nie powoduje powstania rozbieżności z wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku w sprawie Möllendorf [11], który zakazowi zawartemu w tym przepisie przypisał szerokie znaczenie: dobro będące przedmiotem tej sprawy stanowiło bowiem „zasoby gospodarcze", zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia, gdyż mogło zostać użyte przez oznaczoną osobę do finansowania działalności terrorystycznej. Ograniczenia związane z uzyskiwaniem funduszy przez skarżące nie miałyby natomiast na celu zapobiec finansowaniu tej działalności.

43. Na koniec skarżące podkreślają, że wykładnia art. 2 rozporządzenia dokonana przez Treasury narusza ich prawa podstawowe, w szczególności prawo do poszanowania dóbr i prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Odnośnie tego ostatniego prawa ograniczenia nakładane systemem zezwoleń nie byłyby proporcjonalne do zamierzonych celów, a przyczyny uzasadniające te ograniczenia nie byłyby ani istotne, ani wystarczające zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [12]. Równocześnie, nawiązując do prawa własności, skarżące stwierdzają, że, podobnie jak w sprawie Kadi [13], w niniejszym postępowaniu należy sobie zadać pytanie, czy znaczące ograniczenia nałożone na to prawo można uważać za uzasadnione i proporcjonalne.

44. Rząd Zjednoczonego Królestwa na podstawie wykładni literalnej art. 2 ust. 2, w szczególności wyrażenia „na rzecz", opierającej się na powszechnym znaczeniu stosowanych terminów, podtrzymuje, że zakaz nałożony tym przepisem obejmuje każde udostępnianie funduszy, z których oznaczona osoba może czerpać zyski, niezależnie od faktu, że fundusze te zostaną wykorzystane na dostarczenie tej osobie funduszy lub zasobów gospodarczych; w niniejszym przypadku, ponieważ kwoty wypłacone skarżącym są przez nie użyte na zaspokojenie koniecznych wydatków, między innymi również na utrzymanie małżonka, jest oczywiste, że wypłacając skarżącym świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej, właściwe organy przekazują fundusze na rzecz małżonków tych osób zgodnie z treścią analizowanego przepisu. Następnie w trakcie toczącej się przed Trybunałem rozprawy rząd ten doprecyzował, że art. 2 ust. 2 rozporządzenia ma zastosowanie do omawianych zasiłków, gdyż są one, z *samej natury* i niezależnie od rzeczywistego wykorzystania przeznaczane na przynoszenie korzyści oznaczonej osobie. W rzeczywistości świadczenia te służą zaspokajaniu potrzeb rodziny, w skład której wchodzi oznaczona osoba, i ich wysokość jest

11 — Wyrok z dnia 11 października 2007 r. w sprawie C-117/06 Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, Zb.Orz., s. I-8361, pkt 46.

12 — Zobacz w szczególności wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 30562/04 i 30566/04, § 101.

13 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb. Orz. s. I-6351.

ustalana stosownie do liczby członków tej rodziny, włączając oznaczoną osobę.

45. Wykładnia ta odpowiadałaby zresztą treści i celowi rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1390 (2002), w której zakazy zostały sformułowane w sposób szczególnie szeroki – co potwierdziło zresztą orzecznictwo Trybunału [14] – dążąc do pozbawienia osób wymienionych w wykazie jakiegokolwiek wsparcia gospodarczego.

46. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, jeżeli ktokolwiek mógłby ponosić podstawowe wydatki oznaczonej osoby, spowodowałoby to, że przepis stanowiący odstępstwo zawarty w art. 2a rozporządzenia, który stanowi, że nie tylko oznaczona osoba, lecz również każda „zainteresowana osoba fizyczna lub osoba prawna" musi uzyskać zezwolenie na użytkowanie funduszy lub ich udostępnianie w celu poniesienia podstawowych wydatków oznaczonej osoby, byłby zbędny.

47. Ponadto, zdaniem Zjednoczonego Królestwa, warunek zawarty w art. 2 ust. 3 zakazujący udostępniania zasobów gospodarczych osobie wymienionej w wykazie jedynie w zakresie, w jakim umożliwia to takiej osobie „uzyskiwanie funduszy, towarów lub usług", nie miałby zastosowania również w kontekście ust. 2 tego artykułu: w rzeczywistości z uwagi na ich naturę fundusze charakteryzują się większą płynnością w stosunku do zasobów gospodarczych, w związku z tym podlegają bardziej restrykcyjnemu systemowi.

48. W odniesieniu do „nadmiernie surowych" skutków, jakie dla skarżących wynikają z systemu zezwoleń, Zjednoczone Królestwo podnosi, po pierwsze, że zakazy nakładane rozporządzeniem ze swojej istoty mogą wywoływać szkodliwe skutki względem osób trzecich [15], a po drugie, że skutki te zależą w rzeczywistości od warunków uzyskania zezwoleń nakładanych na te osoby zgodnie z prawodawstwem krajowym.

49. Na koniec, w odpowiedzi na argument skarżących, w opinii których szeroka wykładnia art. 2 ust. 2 powoduje objęcie zakresem zastosowania przewidzianych zakazów również: i) wynagrodzenie wypłacane małżonkowi oznaczonej osoby lub jej członkowi rodziny, jak również ii) darowizny na rzecz

14 — Zobacz ww. wyroki: w przypisie 11 w sprawie Möllendorf, pkt 50–55; w przypisie 13 w sprawie Kadi, pkt 169.

15 — Zobacz wyrok z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus, Rec. s. I-3953, pkt 22.

stowarzyszeń charytatywnych, których celem jest świadczenie pomocy oznaczonej osobie, Zjednoczone Królestwo podnosi, że w przeciwieństwie do niniejszego przypadku w żadnej z tych dwóch podniesionych hipotez między udostępnianiem funduszy a korzyścią uzyskiwaną z nich przez oznaczoną osobę nie występuje „łącznik" wystarczający do uzasadnienia zastosowania tego przepisu.

50. Zdaniem rządu estońskiego wypłata zasiłków małżonkowi osoby oznaczonej nie jest objęta zakresem zastosowania art. 2 ust. 2 rozporządzenia, w związku z czym nie wymaga ona zezwolenia. Według tego rządu wykładnia przepisu ograniczająca pobieranie należnych im funduszy ze strony osób trzecich niewymienionych w wykazie prowadzi w rzeczywistości do zrównania osób trzecich z oznaczonymi osobami.

51. Wykładnia zrównująca wypłaty funduszy na rzecz osoby trzeciej, połączonej z podmiotem wymienionym w wykazie więzami rodzinnymi lub więzami innego rodzaju, z udostępnianiem takiemu podmiotowi funduszy bądź przekazywaniem funduszy na jego rzecz nie znalazłaby potwierdzenia w treści ani celu rezolucji nr 1390 (2002), która stanowi, że tylko osoby wymienione w wykazie utworzonym przez Komitet ds. sankcji mogą być objęte ustanowionym w niej systemem sankcji.

52. Rząd estoński zauważa ponadto, że w odniesieniu do osoby trzeciej, która naruszyła przepisy rozporządzenia, ma zastosowanie krajowe prawodawstwo karne oraz że w przypadku gdy osoba trzecia bierze udział za pośrednictwem osoby oznaczonej w działaniach terrorystycznych, należy złożyć wniosek o wpisanie jej do wykazu, aby podlegała ona sankcjom ustanowionym na mocy rozporządzenia.

53. W każdym razie, jak podsumowuje rząd estoński, uznając nawet, że rozporządzenie umożliwia ograniczenie dostępu ze strony osób trzecich do własnych funduszy, warunki uzyskiwania zezwoleń narzucane przez Treasury stanowią bezpodstawne naruszenie prywatności skarżących, które nie tylko nie znajduje uzasadnienia w potencjalnym zagrożeniu wynikającym z zachowania osoby trzeciej (w rzeczywistości nie jest realistyczną hipoteza, że dzięki zasiłkom, których wysokość pozwala zaledwie na zaspokojenie podstawowych potrzeb rodziny, można było sfinansować działalność terrorystyczną), lecz jest nieproporcjonalne w zakresie, w jakim możliwe jest uniknięcie takiego naruszenia poprzez skorzystanie z alternatywnych rozwiązań

naruszających w mniejszym zakresie podstawowe prawa skarżących.

54. Komisja twierdzi, że wypłacanie skarżącym zasiłków, których używają na świadczenie pomocy małżonkom w naturze, objęte jest zakresem zastosowania zakazów, o których mowa w art. 2 rozporządzenia, w konsekwencji czego wymaga właściwego zezwolenia. Komisja dochodzi do takiego wniosku na podstawie analizy treści i celu art. 2 rozporządzenia i rezolucji nr 1390 (2002), a także systemu wyjątków wprowadzonego w rozporządzeniu w drodze art. 2a.

55. Zdaniem Komisji celem prawodawcy unijnego było nadanie przepisom zawartym w art. 2 rozporządzenia jak najszerszego znaczenia z zamiarem ustanowienia wyczerpującego i radykalnego reżimu sankcji finansowych. Wynika to nie tylko z brzmienia tego przepisu, lecz również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku w sprawie Möllendorf[16] przyjął szeroką wykładnię art. 2 ust. 3 rozporządzenia., co zdaniem Komisji powinno również znaleźć zastosowanie w stosunku do art. 2 ust. 2.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 11, pkt 50, 51.

56. Celem dokonania wykładni rozporządzenia należy mieć na względzie rezolucję nr 1390 (2002), która mając na uwadze ogólny interes, jakim jest walka z terroryzmem oraz zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, sformułowana jest w sposób wyjątkowo szeroki i ma uniemożliwić jakiekolwiek wsparcie gospodarcze osobom wymienionym na liście. Komisja podkreśla, że w rozporządzeniu ani rezolucji nic nie wskazuje, iż państwa członkowskie mają obowiązek przeprowadzania kontroli, przed wykonaniem przewidzianych tam zakazów, czy nie istnieje konkretne ryzyko, że fundusze lub zasoby gospodarcze zostaną wykorzystane w celach terrorystycznych; taki warunek rodziłby ryzyko ominięcia środków ograniczających oraz poważne trudności w ocenie i wprowadzeniu ich w życie.

57. Samo wprowadzenie, na mocy art. 2a, systemu wyjątków o charakterze humanitarnym – związanych między innymi z funduszami i zasobami gospodarczymi „koniecznymi do pokrycia podstawowych wydatków" – dowodzi w sposób oczywisty, że zapewnienie mieszkania, żywności i innych dóbr pierwszej potrzeby osobie wymienionej w wykazie ze strony jej własnego małżonka objęte jest, co do zasady, zakazem, o którym mowa w art. 2 rozporządzenia; wynika z tego, że takie zapewnienie potrzeb może być dopuszczone jedynie pod warunkiem wyszczególnionym w art. 2a z zachowaniem przewidzianej tam procedury. Komisja przyznaje, że skarżące nie są wymienione w wykazie, lecz przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału środki ograniczające o charakterze gospodarczym

mogą, ze swej natury, rodzić szkodliwe skutki wobec osób trzecich. Znajduje to jednak uzasadnienie w obliczu przedsięwziętych celów.

V — Analiza prawna

A — *W przedmiocie pytania prejudycjalnego*

1. Uwagi wstępne

58. Komisja podtrzymuje, że obowiązkiem sądu krajowego jest sprawdzenie, w odniesieniu do niniejszego przypadku, czy konkretne warunki krajowego systemu zezwoleń przyjętego w wykonaniu art. 2a nie stanowią w sposób nieproporcjonalny naruszenia podstawowych praw skarżących.

59. Jako że wysokość świadczeń wypłacanych skarżącym jest uważnie obliczana ex ante w sposób zapewniający utrzymanie na minimalnym poziomie, na zakończenie Komisja pyta, czy jest również konieczne wprowadzenie zabezpieczeń ex post, aby kwoty te nie zostały wydane na inne cele. W opinii Komisji możliwe jest odwołanie się do mechanizmu o mniejszej sile ingerencji, np. zapewniając, że państwa członkowskie będą ściśle stosowały się do obowiązków informowania uregulowanych w art. 8 rozporządzenia. Ponadto Komisja podnosi, iż w Zjednoczonym Królestwie zezwolenie nie jest wymagane do wypłacania skarżącym ewentualnych wynagrodzeń za pracę, podczas gdy logika nakazywałaby przyjąć, że źródło pochodzenia funduszy nie powinno stanowić żadnej różnicy w celu stosowania zakazów zawartych w rozporządzeniu.

60. W ramach niniejszego pytania prejudycjalnego House of Lords zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy zakres stosowania art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2002 obejmuje wypłaty świadczeń zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej przysługujących małżonkowi podmiotu wymienionego w wykazie załączonym do rozporządzenia jedynie ze względu na to, że małżonkowie mieszkają razem oraz że świadczenia, o których mowa, są lub mogą być wykorzystane częściowo na korzyść tego podmiotu.

61. Pytanie zadane Trybunałowi sprowadza się zatem do ustalenia, czy – zgodnie z sugestią Treasury – poprzez wypłatę skarżącym zasiłków, których użyją między innymi na świadczenie pomocy własnemu małżonkowi w naturze, właściwe organy Zjednoczonego Królestwa, bezpośrednio lub pośrednio, udostępniają oznaczonej osobie lub przekazują na jej rzecz fundusze, naruszając w ten sposób zakazy, o których mowa w art. 2 rozporządzenia, czy też – jak podtrzymują skarżące

w postępowaniu przed sądem krajowym, których stanowisko wydaje się podzielać tenże sąd – omawiane wypłaty nie są objęte zakresem zastosowania tego artykułu.

62. Przed dokonaniem analizy treści przepisu należy przedstawić pokrótce kilka wyjaśnień dotyczących podmiotowego zakresu zastosowania tego przepisu oraz skutków, jakie może on rodzić względem podmiotów niewymienionych w wykazie załączonym do rozporządzenia.

63. W związku z tym należy przede wszystkim podkreślić, że w celu wprowadzenia środków ograniczających zawartych w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa Wspólnota sięgnęła po instrument prawny mający bezpośrednie i jednolite skutki w stosunku do wszystkich osób i podmiotów mieszkających na terytorium wspólnotowym, jakim jest rozporządzenie. Zakazując udostępniania bezpośrednio lub pośrednio funduszy lub zasobów gospodarczych oznaczonym podmiotom oraz przekazywania funduszy lub przeznaczenia zasobów gospodarczych na ich rzecz, art. 2 rozporządzenia nr 881/2002 obowiązuje zatem każdego, kto znajdzie się w sytuacji podjęcia takich zachowań. W niniejszym przypadku, w którym występują przesłanki do jego zastosowania, do przestrzegania tego zakazu obowiązane są zarówno instytucje wypłacające omawiane zasiłki, jak i skarżące.

64. Następnie należy zauważyć, że w wyroku w sprawie Bosphorus [17] Trybunał, po pierwsze, potwierdził, że znaczenie celów założonych w związku z przepisem zawierającym sankcje, przyjętym w wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa [18], uzasadnia „negatywne konsekwencje, nawet daleko idące", „ze szkodą dla podmiotów, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w związku z sytuacją, która doprowadziła do przyjęcia tych sankcji" [19], a po drugie, przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe przywołane przez skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym będące u podstaw tego wyroku „nie są absolutnymi prerogatywami i ich wykonanie może stanowić przedmiot ograniczeń uzasadnionych w imię interesów ogólnych Wspólnoty" [20]. Należy również zauważyć, że chociaż późniejsze orzecznictwo Trybunału, poczynając od wyroku w sprawie Kadi [21], przypisuje większe znaczenie ochronie praw podstawowych, orzecznictwo to nie poddaje jednak dyskusji zasady, zgodnie z którą rozporządzenie przewidujące przyjęcie sankcji – takich jak w sprawie Bosphorus oraz w niniejszym postępowaniu – może wywołać negatywne skutki obciążające podmioty inne niż te, w stosunku do których sankcje przewidziane rozporządzeniem zostały ustanowione.

17 — Wyżej wymieniony w przypisie 15.

18 — Chodzi tu o rozporządzenie Rady (EWG) nr 990/93 z dnia 26 kwietnia 1993 r. dotyczące wymiany handlowej pomiędzy Wspólnotą Europejską a Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą), Dz.U. L 102, s. 14.

19 — Zobacz pkt 22, 23 wyroku.

20 — Zobacz ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Bosphorus, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 13. Zobacz ostatnio wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawach połączonych C–399/06 P i C–403/06 P Hassan przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-11393.

65. Z powyższego wynika, że nawet jeżeli nie znajdują się wśród podmiotów wymienionych w wykazie załączonym do rozporządzenia i nie można przypisać im opinii o stwarzaniu zagrożenia wyrażonej wobec tych podmiotów jedynie ze względu na to, że pozostają z nimi w związku małżeńskim i zamieszkują razem z osobami, których nazwisko pojawia się w wymienionym wykazie, skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym mogą jednak ponosić ewentualne szkody wynikające ze stosowania zakazów, o których mowa w art. 2 rozporządzenia.

66. Na koniec należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału ograniczenia praw podstawowych uzasadnione względami interesu publicznego, takie jak wynikające z walki z międzynarodowym terroryzmem, nie mogą w każdym razie stanowić w stosunku do założonego celu ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę zagwarantowanych praw [22].

67. Jeżeli uznamy zatem, że spełnione są obiektywne przesłanki stosowania zakazów, o których mowa w art. 2 rozporządzenia, do omawianych zasiłków oraz że ich wypłacenie wymaga uzyskania zezwolenia zgodnie z art. 2a, warunki do wydania tego zezwolenia przez właściwe organy Zjednoczonego Królestwa muszą zachowywać wyrażoną powyżej zasadę proporcjonalności. W związku z tym należy uwzględnić nie tylko prawo skarżących do ochrony ich dóbr, lecz także ich prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego [23].

68. Nie będę jednak wnikał w istotę tej kwestii, gdyż zadaniem Trybunału w niniejszym postępowaniu nie jest wydanie orzeczenia w sprawie ewentualnego naruszenia wymienionej zasady.

2. W przedmiocie znaczenia zakazu, o którym mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2002 WE

69. Przechodząc do analizy treści art. 2 ust. 2 rozporządzenia, należy wyjaśnić zakres zakazu przewidzianego rozporządzeniem celem ustalenia, czy taki zakaz ma zastosowanie w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym.

22 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Kadi, pkt 354 i nast.

23 — Odnośnie tego ostatniego prawa zob. między innymi wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. s. I-6279; z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01 Akrich, Rec. s. I-9607; z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769.

70. W tym celu należy na wstępie zauważyć, że w postępowaniu przed sądem krajowym nie jest kwestionowane uznanie zasiłków wypłacanych skarżącym za „fundusze": innymi słowy, wypłacając skarżącym kwoty pieniężne z tytułu świadczeń zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej, organy dysponujące środkami udostępniają im fundusze w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia, a nie „zasoby gospodarcze" w myśl ust. 2.

71. Mając powyższe na względzie, zwracam uwagę na fakt, że – jak wynika z akt sprawy – kwoty są deponowane na rachunku bieżącym skarżących lub na rachunku Treasury w ich imieniu i na ich rzecz. Okoliczność ta pozwala wykluczyć tezę, że poprzez wypłatę świadczeń skarżącym fundusze są udostępniane ich małżonkom wymienionym w wykazie, o którym mowa w załączniku I rozporządzenia, *w sposób bezpośredni*.

72. Nie wydaje mi się również, że dokonując wypłaty świadczeń skarżącym, przy braku elementów umożliwiających nawet jedynie domniemanie, że osoby te przekażą całość lub część stosownych kwot ich małżonkom, organy dysponujące środkami udostępniają *pośrednio* fundusze oznaczonej osobie. W rzeczywistości kwoty te są wypłacane skarżącym i nie mogłyby zostać udostępnione małżonkom, o ile nie zostałyby im przekazane przez same skarżące. W toku poszczególnych postępowań sądowych, które miały miejsce przed krajowymi sądami, włącznie z postępowaniem przed sądem odsyłającym, nigdy nie została zakwestionowana okoliczność, że skarżące nie działały w ten sposób. Ponadto niemalże niewarte jest podkreślenia, że taki transfer stanowiłby przypadek naruszenia zakazu ustanowionego w art. 2 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego udostępniania bezpośrednio funduszy oznaczonej osobie i narażałby skarżące, w przypadku braku zezwolenia zgodnie z art. 2a tego rozporządzenia, na sankcje przewidziane krajowymi uregulowaniami transponującymi rozporządzenie.

73. W rzeczywistości Treasury wskazuje na konieczność uwarunkowania wypłacenia zasiłków skarżącym od uzyskania zezwolenia nie dlatego, że twierdzi, iż istnieje możliwość, bardziej lub mniej odległa, udostępnienia przez nie omawianych kwot ich małżonkom, lecz z uwagi na fakt, że kwoty te są wykorzystywane przez skarżące na zaspokojenie ich rodzinnych wydatków, w tym również ich małżonków. W opinii Treasury (którego teza została przyjęta przez sądy krajowe pierwszej instancji i odwoławczy), dokonując wypłat zasiłków skarżącym, organy dysponujące środkami, nawet nie udostępniając (bezpośrednio lub pośrednio) funduszy małżonkom skarżącym, *przekazują* je jednak *na ich rzecz*, w znaczeniu wskazanym w art. 2 ust. 2 rozporządzenia.

74. Wątpliwość interpretacyjna dotyczy zatem znaczenia zakazu „przekazywania funduszy na rzecz" oznaczonej osoby, zawartego w art. 2 ust. 2 rozporządzenia. W celu udzielenia odpowiedzi sądowi krajowemu konieczne jest dokonanie analizy, czy – jak podtrzymuje pozwany w postępowaniu przed tym sądem – zakaz należy rozumieć w szerokim znaczeniu, to znaczy obejmując nim każdą kwotę, z której oznaczona osoba może czerpać zyski, czy też należy mu nadać bardziej ograniczające brzmienie, jak proponują skarżące i sąd krajowy.

75. W tym celu pragnę przede wszystkim podkreślić, że przeciwne tezy interpretacyjne przedstawione przez sąd krajowy i strony postępowania przed tym sądem, jak też przedstawione w toku niniejszego postępowania, oparte są na wersji angielskiej analizowanego przepisu, zgodnie z którym *„[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I"*.

76. W tym względzie przypomnę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy prawa wspólnotowego muszą być interpretowane i stosowane w sposób jednolity w świetle różnych wersji językowych [24]; sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych nie może służyć za jedyną podstawę wykładni przepisu, o którym mowa, ani też nie można przypisywać mu pierwszeństwa w stosunku do innych wersji językowych. W rzeczywistości takie podejście byłoby niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa wspólnotowego [25].

77. Tymczasem wykładnia literalna wynikająca z art. 2 ust. 2 jest niejednoznaczna z powodu niejednolitego sformułowania tego przepisu w różnych wersjach językowych.

78. Zjednoczone Królestwo uważa, że wykładnia rozszerzająca, jaką przedkłada, obejmująca zakresem zastosowania rozporządzenia świadczenie pomocy oznaczonej osobie w naturze, opiera się na rozróżnieniu, dokonanym w myśl art. 2 ust. 2, między *„made available to"* („udostępniane") a *„made*

24 — Wyroki: z dnia 5 grudnia 1967 r. w sprawie 19/67 van der Vecht, Rec. s. 445; z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3, 4; z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 9/79 Koschniske, Rec. s. 2717, pkt 6; z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in., Rec. s. 3415, pkt 18; z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-372/88 Cricket St Thomas, Rec. s. I-1345, pkt 19; z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-187/07 Endendijk, Zb.Orz. s. I-2115, pkt 22.

25 — Zobacz wyroki: z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-149/97 Institute of the Motor Industry, Rec. s. I-7053, pkt 16; ww. w sprawie Endendijk, pkt 23.

available for the benefit of" („udostępniane na ich rzecz") [26]. Zdaniem tego rządu, by nie pozbawiać wyrażenia „*for the benefit of*" sensu, powinno być ono rozumiane jako znajdujące zastosowanie w sytuacjach, w których, jak w niniejszej sprawie, nie udostępnia się funduszy („*made available to*") oznaczonym osobom, a jednak czerpią one korzyści poprzez świadczenie pomocy w naturze.

79. Wykładnia ta mogłaby odnosić się również do wszystkich wersji językowych (np. niderlandzkiej, szwedzkiej, fińskiej, węgierskiej), które tak jak wersja angielska posługują się wyłącznie słowem „udostępniać", ustanawiając zakaz udostępniania funduszy oznaczonym osobom, jak również „na ich rzecz". W oparciu o prawie wszystkie wspomniane wersje językowe wynika zresztą wyraźnie, że przysłówki „bezpośrednio lub pośrednio" odnoszą się zarówno do udostępniania oznaczonym osobom, jak i udostępniania „na rzecz" oznaczonych osób; przepis zatem wydawałby zakazywać udostępniania funduszy takim osobom (bezpośrednio lub pośrednio) lub „na ich rzecz" (bezpośrednio lub pośrednio).

80. Wypłata zasiłków skarżącym ze strony instytucji dysponujących środkami klasyfikowałaby się zatem jako udostępnianie *pośrednie* funduszy *na rzecz* ich małżonków.

81. Tezę przyjętą przez Zjednoczone Królestwo wydaje się potwierdzać analiza wersji art. 2 ust. 2 rozporządzenia w językach pochodzenia łacińskiego, które odwołują się do innego wyrażenia celem oddania znaczenia zwrotu „*made available for the benefit of*", zakazując już nie „udostępniania funduszy na rzecz" wymienionych osób, ale „używania" funduszy „na ich rzecz" [27]. W ten sposób zakres rozważanego zakazu wydawałby się wykraczać poza zwykłe *udostępnienie* funduszy osobie wymienionej w wykazie, aby objąć nim również wszelkie sposoby *wykorzystania* tych funduszy, z których osoba ta może czerpać zyski. Tym niemniej we wszystkich cytowanych wersjach językowych, o ile przysłówki „bezpośrednio lub pośrednio" odnoszą się w sposób wyraźny do zakazu „udostępniania funduszy" oznaczonym osobom, nie można tego samego powiedzieć o zakazie „używania funduszy na rzecz" tych osób. Zatem na podstawie tych wersji wydaje się, iż zakaz nie mógłby zostać rozszerzony na wypłacanie spornych zasiłków skarżącym, gdyż nie można by go uznać za „używanie pośrednio" funduszy na rzecz oznaczonych osób.

26 — Podkreślenia moje.

27 — W języku francuskim „*utilisé au bénéfice*"; w języku hiszpańskim „*utilizar en beneficio*"; w języku portugalskim „*utilizados em benefício*"; w języku rumuńskim „*utilizat în beneficiul*".

82. Wykładnia literalna art. 2 ust. 2 staje się jeszcze bardziej złożona dlatego, że niektóre inne wersje językowe rozporządzenia, mimo iż posługują się szczególnym terminem w celu oddania znaczenia zwrotu „made available for the benefit of", zamiast czasownika „używać" preferują inny czasownik stwarzający możliwość odmiennej wykładni. Dla przykładu wersja włoska zakazuje „przekazywania" funduszy na rzecz oznaczonych osób. Termin ten w rozumieniu „przekazywać kwotę na określony cel" prowadziłby do wniosku w niniejszej sprawie, że przypadek objęty przepisem stanowi nawet wypłata zasiłków skarżącym (które wykorzystają je na rzecz ich małżonków), i to niezależnie od okoliczności, czy przysłówki „bezpośrednio lub pośrednio" odnoszą się wyłącznie do czasownika „udostępniać", czy też również do czasownika „przekazywać na rzecz". Wersja niemiecka analizowanego przepisu, ze swej strony, ma zakazywać w sposób ogólny „skorzystania »z funduszy («*zugute kommen*") przez oznaczoną osobę i nie pozwala potwierdzić – ani nawet wykluczyć – że przysłówki te odnoszą się do tego czasownika, pozostawiając otwartą możliwość wykładni wykluczającej spod zakresu zastosowania art. 2 ust. 2 sytuacje, w których, jak w niniejszej sprawie, omawiane fundusze „zapewniają korzyści" oznaczonej osobie w sposób pośredni.

83. Z powodu znaczących, przedstawionych powyżej rozbieżności między wersjami językowymi rozporządzenia, stwarzającymi sposobność do licznych możliwych interpretacji, jestem zdania, że egzegeza literalna art. 2 nie dostarcza elementów rozstrzygających celem dokonania dokładnej rekonstrukcji zakresu zakazów ustanowionych rozporządzeniem. Konieczne jest zatem dokonanie analizy tego przepisu w świetle jego kontekstu i celów przepisów prawnych, których stanowi on część [28].

84. Ponieważ rozporządzenie zostało przyjęte w celu wprowadzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w szczególności należy uwzględniać jej treść i cele [29].

85. Zgodnie z ust. 2 lit. a) rezolucji nr 1390 (2002) „fundusze, aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze" nie mogą być „udostępniane, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz" podmiotów wymienionych w wykazie

28 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999, pkt 14; z dnia 17 listopada 1983 r. w sprawie 292/82 Merck, Rec. s. 3781, pkt 12; z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie 100/84 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. s. 1169, pkt 17; ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Cricket St Thomas, pkt 18, 19; z dnia 17 października 1991 r. w sprawie C-100/90 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. I-5089, pkt 8; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-83/94 Leifer i in., Rec. s. I-3231, pkt 22; ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Endendijk, pkt 23.

29 — Zobacz ww. wyroki: w przypisie 15 w sprawie Bosphorus, pkt 13, 14; w przypisie 11 w sprawie Möllendorf, pkt 68; w przypisie 13 wyrok w sprawie Kadi, pkt 297.

wspomnianym w pkt 3, supra [30]. Taki zakaz, sformułowany za pomocą terminów o szerokim znaczeniu, ma zatem zapobiegać wszelkim formom udostępniania funduszy, aktywów lub zasobów gospodarczych na rzecz podmiotów wymienionych w wykazie wspomnianym w pkt 3, supra, to znaczy ma uniemożliwić tym podmiotom czerpanie z nich korzyści [31].

86. Mając na względzie walkę z międzynarodowym terroryzmem stanowiącą cel rezolucji, zakaz ten musi być jednak rozumiany jako mający zapobiegać wykorzystywaniu funduszy i zasobów gospodarczych *do celów terrorystycznych* przez osoby wymienione we wspomnianym wykazie. Taka wykładnia, poza tym, iż potwierdza ją wersja francuska ust. 2 lit. a) rezolucji, zgodnie z którą zakaz udostępniania funduszy „na rzecz" oznaczonych osób ma na celu uniemożliwianie tym osobom korzystania z takich funduszy „pour les fins qu'ils poursuivent" – została potwierdzone rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 1822 (2008) z dnia 30 czerwca 2008 r., która odwołując się w ust. 1 lit. a) do zakazów, o których mowa w ustępie 2 lit. a) rezolucji nr 1390 (2002), stanowi, że zakazy te mają zastosowanie „do zasobów gospodarczych i aktywów finansowych wszelkiego rodzaju […] *użytkowanych celem wsparcia Al-Kaidy, Osamy bin Ladena i talibów*" [32].

87. Z wykładni art. 2 ust. 2 rozporządzenia uwzględniającego w należyty sposób cele rezolucji nr 1390 (2002) wynika zatem, że niezależnie od terminologii stosowanej w różnych wersjach językowych, przepis ten ma na celu uregulowanie różnych sposobów uzyskiwania funduszy przez osoby wymienione w wykazie, tak aby nadać jak najszerszy zakres zakazowi uzyskiwania przez te osoby, bezpośrednio lub pośrednio, możliwości dysponowania funduszami, o których mowa, i uniknąć w ten sposób wykorzystania ich na cele terrorystyczne. Podobne stanowisko zajął Trybunał w sprawie Kadi [33], w którym stwierdza się, że „zasadniczym celem i przedmiotem rozporządzenia nr 881/2002 jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, w szczególności odcięcie go od środków finansowych poprzez zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych osób lub podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami".

88. Nie wydaje mi się w takim razie prawidłowe twierdzenie, podnoszone przez Treasury, że celem rezolucji (i rozporządzenia) jest pozbawienie wszelkich form wsparcia gospodarczego podmiotów wymienionych w wykazie, o którym mowa w załączniku I do rozporządzenia. Zakazy zawarte w tych aktach prawnych są rzeczywiście sformułowane za pomocą szerokich terminów, lecz znajdują zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim zmierzają do uniemożliwienia tym podmiotom użytkowania własnych funduszy i zasobów gospodarczych do celów

30 — W języku angielskim *„made available […] for such person's benefit"*; w języku hiszpańskim *„pongan […] a disposición de esas persona"*; w języku francuskim *„rendus disponibles […] pour les fins qu'ils poursuivent"*.

31 — Zobacz ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Möllendorf, pkt 56.

32 — Ustęp 4 rezolucji, podkreślenie moje.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok, pkt 169.

terrorystycznych, jak również uzyskiwania funduszy lub zasobów gospodarczych od osób trzecich, w sposób bezpośredni lub pośredni, z zamiarem realizacji tych celów.

89. Jestem jednak skłonny podzielić zastrzeżenia przedstawione przez sąd krajowy dotyczące rzeczywistej możliwości nadania pojęciu „udostępniać na rzecz", zawartemu w art. 2 ust. 2 rozporządzenia, wykładni, która rozszerza jego zakres na wypłaty *osobom trzecim* funduszy mogących zostać użytymi w celu pokrycia podstawowych wydatków oznaczonej osoby. W rzeczywistości trudno jest przyjąć, że wypłata zasiłków przeznaczonych na pokrycie potrzeb rodziny, które są rzeczywiście użytkowane w tym celu w sposób umożliwiający oznaczonej osobie na czerpanie z nich jedynie korzyści w naturze, stwarza ryzyko wykorzystania funduszy na działalność terrorystyczną. Tym bardziej w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, w których skarżącym jest wypłacana nieznaczna kwota uważnie obliczona ex ante w taki sposób, by zapewnić pokrycie jedynie podstawowych wydatków koniecznych do przetrwania rodziny.

90. Z wyżej wyrażonych przyczyn nie przekonuje mnie teza podniesiona podczas rozprawy przez rząd Zjednoczonego Królestwa [34], która, moim zdaniem, odznacza się nadmiernym formalizmem. Jest oczywiście prawdą, jak podtrzymuje ten rząd, że omawiane zasiłki, wypłacane na rzecz rodziny osoby wymienionej w wykazie w załączniku I do rozporządzenia i mające zaspokajać potrzeby wszystkich członków tej rodziny, są ze swojej *natury* i niezależnie od ich konkretnego sposobu użytkowania przeznaczone na przynoszenie korzyści tej osobie. Jest też prawdą, że *funkcją* wspomnianych zasiłków jest, *bez względu na sposób wykorzystania odpowiednich kwot*, zaopatrywanie rodziny, której są wypłacane jedynie środki konieczne do utrzymania jej członków, a ich wysokość jest obliczana pod tym kątem. Innymi słowy korzyść, jaką te zasiłki mają przynosić temu, komu przysługuje do nich prawo, i z których korzystają konkretnie małżonkowie skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, nie wykracza poza zapewnienie środków utrzymania dla tej osoby i członków jej rodziny. Objęcie zakresem zastosowania art. 2 ust. 2 rozporządzenia wypłacania tego rodzaju zasiłków członkowi rodziny oznaczonej osoby w okolicznościach, które jak w niniejszej sprawie umożliwiają wykluczenie, że odpowiednie kwoty zostaną udostępnione tej osobie, nie wydaje się uzasadnione w świetle celu rozporządzenia i rezolucji, które rozporządzenie to ma wprowadzić w życie, jakim jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, pozbawiając oznaczoną osobę zasobów finansowych. Wniosek ten jest ponadto zgodny z wymaganiami ochrony prawa skarżących do poszanowania ich życia rodzinnego.

34 — Zobacz pkt 44, powyżej.

91. Dodam do dotychczasowych wywodów, że wykładnia rozszerzająca pojęcie „na ich rzecz", o którym mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia, przedstawiona przez Zjednoczone Królestwo i Komisję, według której, ilekroć są wypłacane świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej małżonkowi oznaczonej osoby, wymagane jest zezwolenie, gdyż fundusze te są lub mogłyby być użyte w celu świadczenia pomocy oznaczonej osobie w naturze, stwarza ryzyko rozszerzenia zakresu zastosowania rozporządzenia w sposób prawie że nieograniczony, obejmując nim, zgodnie z zasadami logiki, oprócz wszelkich wypłat kwot pieniężnych na rzecz małżonka oznaczonj osoby (np. ich wynagrodzenia lub darowizny na ich rzecz), wszystkie sytuacje, w których taka osoba czerpie pośrednio korzyść z istnienia więzi bardziej lub mniej bezpośrednich z osobą trzecią, niewymienioną w wykazie, żyjącą z nią (małżonka, lecz również innych członków rodziny) bądź też połączoną z nią szczególnymi więzami pokrewieństwa czy przyjaźni albo też stosunkami gospodarczymi.

92. W oparciu o poprzednie uwagi nie wydaje mi się zatem, by możliwe było zakwalifikowanie świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej wypłacanych skarżącym przez organy Zjednoczonego Królestwa jako przekazywanie *funduszy* na rzecz oznaczonych osób w znaczeniu wskazanym w art. 2 ust. 2 rozporządzenia.

93. Moim zdaniem nie można także uznać towarów i usług dostarczanych w naturze przez skarżące ich małżonkom jako *zasobów gospodarczych* zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia, i twierdzić zatem, że organy te, dokonując wypłat funduszy skarżącym, udostępniają pośrednio zasoby gospodarcze oznaczonej osobie lub przeznaczają te zasoby na jej rzecz, naruszając w ten sposób zakazy, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia.

94. W rzeczywistości, dla celów rozporządzenia, zasoby gospodarcze są zdefiniowane jako „aktywa każdego rodzaju, zarówno materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami, lecz mogące służyć do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług" (art. 1 ust. 2). Zgodnie z tą definicją art. 2 ust. 3 rozporządzenia, przewidując zakaz udostępniania zasobów gospodarczych oznaczonej osobie lub przeznaczania ich na jej rzecz, stanowi, że warunkiem zastosowania tego zakazu jest stworzenie oznaczonej osobie możliwości „uzyskiwania funduszy, towarów lub usług" poprzez działanie tego typu.

95. W świetle celu zakazów nałożonych rozporządzeniem, którym – o czym była powyżej mowa – jest zwalczanie międzynarodowego

terroryzmu za pomocą kontroli jego różnych źródeł finansowania, uzasadnienie tego warunku jest oczywiste: jeżeli dzięki „aktywom każdego rodzaju, zarówno materialnym i niematerialnym, ruchomym lub nieruchomym" nie jest możliwe uzyskanie funduszy, towarów lub usług, to oznaczona osoba nie ma nic do wykorzystania na cele terrorystyczne, a zatem aktywa te nie stanowią zasobów gospodarczych zgodnie z rozporządzeniem [35].

96. Jest prawdą, że zakres zastosowania analizowanego przepisu został zinterpretowany przez Trybunał w wyroku w sprawie Möllendorf w sposób szczególnie szeroki [36], co podkreślano w niektórych uwagach przedstawionych w niniejszym postępowaniu; jednak w tamtej sprawie towar będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym mógł być uważany za „wyraźnie objęty zakresem definicji pojęcia »zasoby gospodarcze«, o którym mowa w art. 1 ust. 2" rozporządzenia, ponieważ była to nieruchomość, która mogła być wykorzystana dla pozyskania funduszy, towarów lub usług. W niniejszym przypadku natomiast kwestia dotyczy samej możliwości zrównania towarów lub usług pierwszej potrzeby dostarczanych przez skarżące ich małżonkom z zasobami gospodarczymi w znaczeniu zdefiniowanym w rozporządzeniu.

97. Wydaje mi się oczywiste, że dokonując zapłaty czynszu za najem nieruchomości w celach mieszkaniowych lub opłat za bieżące świadczenia, skarżące nie dostarczają małżonkom zasobów gospodarczych, gdyż chodzi o korzyści, które nie mogą zostać przez nich użyte celem uzyskania funduszy, towarów lub usług [37]. Następnie odnośnie zakupu przez skarżące towarów przeznaczonych do użytku osobistego ich małżonków, które mogą jednak być potencjalnie wykorzystywane przez nich samych w znaczeniu gospodarczym, uważam, że mając na względzie niewielką kwotę wypłacaną tytułem zasiłku w niniejszej sprawie, która wystarcza zaledwie na zaspokojenie podstawowych potrzeb rodziny, nie jest doprawdy realną hipoteza, że dobra te zostaną odsprzedane przez oznaczoną osobę celem uzyskania funduszy, towarów lub usług koniecznych do sfinansowania działalności terrorystycznej.

98. Wykorzystując zatem przyznane kwoty na zakup towarów lub usług pierwszej potrzeby, z których korzystają również ich małżonkowie, skarżące nie udostępniają im zasobów gospodarczych ani też nie przeznaczają ich na ich rzecz w znaczeniu wskazanym rozporządzeniem, gdyż z takiej pomocy w naturze nie jest możliwe uzyskiwanie funduszy, towarów lub usług nadających się do wykorzystania na rzecz działalności

35 — W odniesieniu do tego pragnę zauważyć, że wykluczenie z pojęcia „zasobów gospodarczych" aktywów uniemożliwiających uzyskanie funduszy, towarów lub usług, pojawia się rzeczywiście w rozporządzeniu, ale już nie w rezolucji nr 1390 (2002), która nie zawiera takiego rozróżnienia i w związku z tym nie proponuje, w przeciwieństwie do rozporządzenia, żadnej definicji terminu „zasoby gospodarcze".

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 11 wyrok, pkt 46.

37 — Zobacz również w tym względzie „Dobre praktyki UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających" (Dok. 8666/08 z dnia 21 kwietnia 2008 r.), §§ 45, 48, 51.

terrorystycznej. W konsekwencji wypłacając skarżącym kwoty pieniężne w postaci świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej, które następnie zostaną przez nich zużytkowane celem zaspokojenia również podstawowych potrzeb ich małżonków, właściwe organy nie udostępniają pośrednio zasobów gospodarczych ani też nie przeznaczają ich na ich rzecz zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia.

99. Na podstawie całokształtu powyższych rozważań uważam, że wypłacając skarżącym kwoty pieniężne w postaci świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub opieki społecznej, właściwe organy nie naruszają zakazów nakładanych rozporządzeniem.

100. Wobec powyższego nie można, moim zdaniem, podtrzymywać, że wykładnia art. 2 rozporządzenia wykluczająca wypłacanie omawianych zasiłków z zakresu zastosowania tego przepisu sprawiłaby, że zbędny byłby art. 2a.

101. W tym względzie zauważam przede wszystkim, że artykuł ten, stanowiąc w ust. 1 lit. a), iż można odstąpić od zakazów wprowadzonych na mocy art. 2 „na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej lub prawnej", wydaje się być w rzeczywistości sformułowany w szeroki sposób, tak aby włączyć do grona podmiotów, na których spoczywa obowiązek uzyskania zezwolenia, nie tylko oznaczone osoby dążące do uzyskania dostępu do własnych dóbr podlegających zamrożeniu, lecz również każdą osobę trzecią, która zamierza udostępnić osobie oznaczonej, bezpośrednio lub pośrednio, fundusze i/lub zasoby gospodarcze czy też przekazywać fundusze lub przeznaczać zasoby gospodarcze na rzecz wymienionej osoby [38].

102. Mając powyższe na względzie, nie podlega wątpliwości, że system zezwoleń, o którym mowa w art. 2a rozporządzenia, ma zapobiegać temu, by fundusze lub zasoby odblokowane lub na które zezwolono w celu zapłaty wydatków, wymienione w ust. 1 lit. a) tego artykułu, nie zostały wykorzystane na cele terrorystyczne. Zgodnie z tym celem systemowi zezwoleń powinny, moim zdaniem, podlegać wyłącznie transfery umożliwiające oznaczonej osobie *dysponowanie* funduszami i/lub zasobami gospodarczymi oraz decydowanie o ich przeznaczeniu na pokrycie wydatków wskazanych tym przepisem. W istocie ryzyko wykorzystania funduszy lub zasobów gospodarczych istnieje tam, gdzie fundusze te lub zasoby gospodarcze są udostępniane, *bezpośrednio lub pośrednio,* oznaczonej osobie, nie zaś w przypadku, w którym

38 — Zobacz także wskazówki dotyczące wniosków o odstępstwa zawarte we wspomnianym dokumencie „Dobre praktyki UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających" z 2008 r., zgodnie z którym „Osoba lub podmiot pragnący udostępnić oznaczonej osobie lub podmiotowi fundusze lub zasoby gospodarcze musi żądać wydania stosownego zezwolenia" (§ 59).

osoba trzecia bierze bezpośrednio na siebie ciężar pokrycia wydatków, o których mowa.

103. W niniejszym przypadku możliwość dysponowania kwotami wypłaconymi tytułem zasiłku, jak również prawo decydowania o ich przeznaczeniu na pokrycie domowych wydatków, *przysługuje osobie trzeciej*. Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z tym, co wynika z akt spraw przed sądem krajowym, nie miało miejsca żadne przekazanie omawianych kwot przez skarżące na rzecz ich własnych małżonków.

104. W końcu, nie przekonuje mnie argumentacja przyjęta w orzeczeniach sądów krajowych pierwszej instancji oraz przedstawiona przez Zjednoczone Królestwo w pisemnych uwagach, zgodnie z którą wykładnia art. 2 ust. 2 rozporządzenia upoważniająca osobę trzecią do przejęcia ciężaru podstawowych wydatków osoby wymienionej w wykazie, o którym mowa w załączniku I do rozporządzenia, odciąża tę ostatnią od obowiązku ponoszenia tych wydatków i umożliwia jej przekazywanie na cele terrorystyczne aktywów, w posiadanie których wchodzi za pomocą innych środków.

105. W rzeczywistości zadaję sobie pytanie, w jaki sposób podmiot wymieniony we wspomnianym wykazie mógłby uzyskać kolejne aktywa, z chwilą gdy jego fundusze i/lub zasoby gospodarcze są zamrożone zgodnie z art. 1 rozporządzenia, jak również mając na względzie ograniczenia nakładane treścią art. 2 tego rozporządzenia związane z uzyskiwaniem funduszy i/lub zasobów gospodarczych ze strony osób trzecich, w przypadku braku specjalnego zezwolenia, o którym mowa w art. 2a. Okoliczność, że osoba trzecia przejmuje ciężar pokrycia podstawowych wydatków tego podmiotu, miałaby zatem jedynie skutek w postaci zwolnienia go z obowiązku uzyskania zezwolenia na dostęp do własnych funduszy i/lub zasobów gospodarczych – zakładając, że je posiada – celem pokrycia tych wydatków, lecz nie umożliwiałoby to jej automatycznie skorzystania z własnego mienia, które pozostaje cały czas zamrożone, ani otrzymywania funduszy i/lub zasobów gospodarczych od osób trzecich z przeznaczeniem na sfinansowanie działalności terrorystycznej. Naturalnie nie można wykluczyć możliwości zaistnienia zachowań obchodzących zakazy wprowadzone rozporządzeniem, lecz może to się zdarzyć niezależnie od pokrycia przez osobę trzecią omawianych wydatków.

106. Ponadto objęcie takiego pokrycia wydatków systemem zezwoleń, o którym mowa w art. 2a rozporządzenia, nie odpowiadałoby w każdym razie obawom wyrażonym w uwagach Zjednoczonego Królestwa. W istocie bowiem celem tego artykułu jest właśnie umożliwienie osobom wymienionym w wykazie, o którym mowa w załączniku I do rozporządzenia, otrzymywania środków koniecznych do własnego utrzymania. Z zezwoleniem czy bez, interwencja osoby trzeciej

odciążałaby oznaczoną osobę od obowiązku samodzielnego radzenia sobie z podstawowymi wydatkami, pozwalając jej na przeznaczanie ewentualnych zasobów uzyskanych w drodze naruszenia zakazów ustanowionych rozporządzeniem na cele terrorystyczne. Zastosowanie procedury zezwoleń, o których mowa w art. 2a rozporządzenia, nie wykluczałoby zresztą ani nie czyniłoby mniej prawdopodobną ewentualności takiego naruszenia, gdyż chodzi o środek mający wyłącznie na celu zmniejszenie ryzyka sprzeniewierzenia odblokowanych funduszy i/lub zasobów.

107. Jak wspominałem kilkakrotnie powyżej, takie ryzyko nie istnieje w niniejszej sprawie ani w ujęciu abstrakcyjnym, mając na względzie wysokość omawianych zasiłków, które przeznaczone są jedynie na zapewnienie tego, co konieczne celem pokrycia podstawowych potrzeb rodziny, której są wypłacane, ani w ujęciu konkretnym, zważywszy że w postępowaniu przed sądem krajowym nie kwestionowano, że skarżące nie udostępniają własnym małżonkom otrzymanych kwot, lecz świadczą jedynie na ich rzecz pomoc w naturze.

VI — Wnioski

108. W świetle przedstawionych rozważań proponuję, aby Trybunał na pytanie prejudycjalne przedłożone przez House of Lords udzielił odpowiedzi, że art. 2 ust 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. nie ma zastosowania do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, takich jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, wypłacanych małżonkowi osoby wymienionej w wykazie, o którym mowa w załączniku I do wspomnianego rozporządzenia, jedynie ze względu na to, że zamieszkuje razem z tą osobą i że przeznacza lub może przeznaczyć część tych pieniędzy na opłacenie towarów i usług, które skonsumuje lub z których skorzysta również oznaczona osoba wymieniona we wspomnianym wykazie.