



Bruksela, dnia 2.6.2021 r.
C(2021) 4019 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 2.6.2021 r.

**w sprawie uwolnienia zamrożonych funduszy na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr
224/2014**

OPINIA KOMISJI

z dnia 2.6.2021 r.

w sprawie uwolnienia zamrożonych funduszy na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr 224/2014

Wniosek o wydanie opinii

Stojąc na straży traktatów, Komisja Europejska („Komisja”) monitoruje wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)¹.

W kontekście środków ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) właściwe organy krajowe państw członkowskich mogą zwrócić się do Komisji o przedstawienie opinii na temat stosowania określonych przepisów odpowiednich aktów prawnych lub o przedstawienie wytycznych dotyczących ich wdrażania. Właściwe organy krajowe mogą również zwrócić się do Komisji o przedstawienie wytycznych dotyczących wykładni samego art. 215 TFUE.

Komisja otrzymała od właściwego organu krajowego państwa członkowskiego wniosek o wydanie opinii w sprawie wniosku o uwolnienie zamrożonych środków finansowych w drodze wyegzekwowania gwarancji finansowej na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr 224/2014 („rozporządzenie”)².

Kontekst

Art. 5 ust. 1 rozporządzenia nakazuje zamrożenie wszystkich funduszy i zasobów gospodarczych będących własnością, pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów („wskazanych osób”) ujętych w wykazie w załączniku I do rozporządzenia³. Ponadto art. 5 ust. 2 rozporządzenia zakazuje podmiotom unijnym udostępniania funduszy lub zasobów gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek wskazanej osobie ujętej w wykazie w załączniku I do rozporządzenia lub na jej rzecz⁴.

Jednak zgodnie z art. 9 rozporządzenia, w drodze odstępstwa od art. 5 rozporządzenia, jeżeli płatność dokonywana przez wskazaną osobę jest należna na mocy umowy lub porozumienia, które zostały zawarte przez wskazaną osobę przed datą umieszczenia jej w wykazie (lub na mocy obciążającego ją zobowiązania powstałego przed tą datą), właściwy organ krajowy może zezwolić, na warunkach, jakie uzna za stosowne, na uwolnienie niektórych zamrożonych funduszy lub zasobów gospodarczych, o ile spełnione są określone warunki⁵.

¹ Na podstawie traktatów jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonywać prawnie wiążących wykładni prawa Unii.

² Rozporządzenie Rady (UE) nr 224/2014 z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Republice Środkowoafrykańskiej (Dz.U. L 70 z 11.3.2014, s. 1).

³ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia stanowi: „Zamraża się wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów ujętych w wykazie w załączniku I”.

⁴ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia stanowi: „Nie udostępnia się osobom fizycznym ani prawnym, podmiotom ani organom ujętym w wykazie w załączniku I, ani też na ich rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – żadnych funduszy ani zasobów gospodarczych”.

⁵ Art. 9 rozporządzenia stanowi: „Na zasadzie odstępstwa od art. 5 i pod warunkiem, że płatność dokonywana przez osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ ujęty w wykazie w załączniku I jest

Zapytanie właściwego organu krajowego dotyczy wniosku instytucji finansowej z siedzibą prawną w UE o odmrożenie niektórych funduszy wskazanej osoby w celu wyegzekwowania gwarancji udzielonej przez tę osobę wspomnianej instytucji finansowej. Przedmiotowa umowa gwarancji poprzedza umieszczenie w wykazie wskazanej osoby.

Zasadniczo właściwy organ krajowy stawia następujące pytania:

1. Czy w art. 9 rozporządzenia sformułowanie „płatność dokonywana przez osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ ujęty w wykazie w załączniku I jest należna na mocy umowy lub porozumienia (...)” oznacza, że taka płatność może być wykonana wyłącznie przez samą wskazaną osobę, a zatem na zasadzie dobrowolności?
2. W przypadku gdy na odstępstwo dotyczące wykonania płatności przez wskazaną osobę na mocy umowy lub porozumienia powołuje się druga strona umowy/porozumienia lub zainteresowana osoba trzecia, czy te ostatnie muszą udowodnić, że wskazana osoba wyraziła zgodę na wykonanie płatności?
3. Czy art. 9 rozporządzenia obejmuje również (wymuszone) wykonanie płatności przez zainteresowaną drugą stronę umowy/porozumienia lub zainteresowaną osobę trzecią? Czy wyklądania ta obejmuje również egzekucję gwarancji finansowych przez instytucję finansową ze względu na to, że wskazana osoba będąca kredytobiorcą nie spłaca już kredytu udzielonego przez tę instytucję finansową?
 - 3.1. Czy w takim przypadku wyrok sądowy, decyzja administracyjna lub orzeczenie arbitrażowe, wydane po umieszczeniu w wykazie wskazanej osoby, mogą umożliwiać wyegzekwowanie płatności niezależnie od zgody wskazanej osoby?
 - 3.2. Czy w przypadku ich braku obowiązkiem właściwego organu krajowego jest sprawdzenie ważności i zakresu zobowiązań umownych lub innych zobowiązań powstałych przed umieszczeniem w wykazie wskazanej osoby?
 - 3.3. Jeżeli tak, w jaki sposób właściwy organ krajowy powinien pogodzić prawo własności wskazanej osoby z prawem własności niewskazanej drugiej strony umowy/porozumienia lub niewskazanej osoby trzeciej?

Ocena prawna:

Co do istoty, właściwy organ krajowy pragnie wiedzieć, czy gwarancja przewidziana na mocy umowy, która została zawarta przez wskazaną osobę jako gwaranta przed jej ujęciem w wykazie w załączniku I do rozporządzenia, może być egzekwowana przez niewskazaną drugą stronę umowy/porozumienia, instytucję finansową z siedzibą prawną w UE, z zamrożonych aktywów wskazanej osoby i czy zgoda tej ostatniej jest w tym celu konieczna. Właściwy organ krajowy pyta ponadto, czy, niezależnie od zgody wskazanej osoby, wyrok sądowy, decyzja administracyjna lub orzeczenie arbitrażowe, wydane po ujęciu jej w wykazie, mogą stanowić podstawę do wyegzekwowania gwarancji. Właściwy organ krajowy pyta również,

należna na mocy umowy lub porozumienia zawartego przez daną osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ lub na mocy zobowiązania je obciążającego zanim ta osoba fizyczna lub prawna, podmiot lub organ zostały wskazane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub Komitet Sankcji, właściwe organy państw członkowskich mogą zezwolić, na warunkach, jakie uznają za stosowne, na uwolnienie niektórych zamrożonych funduszy lub zasobów gospodarczych, o ile spełnione są następujące warunki:

- a) fundusze lub zasoby gospodarcze zostaną wykorzystane do dokonania płatności przez osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ ujęte w wykazie w załączniku I;
- b) dokonanie płatności nie narusza art. 5 ust. 2; oraz
- c) Komitet Sankcji został powiadomiony przez dane państwo członkowskie o zamiarze udzielenia zezwolenia z dziesięciodniowym wyprzedzeniem”.

czy w przypadku braku takiej decyzji właściwy organ krajowy może samodzielnie zdecydować, czy gwarancja powinna zostać wyegzekwowana, a jeśli tak, to na podstawie jakich przesłanek.

Zamrożenie aktywów danej osoby nie ma charakteru karnego i nie jest równoznaczne z konfiskatą. Środek taki ma na celu uniemożliwienie wskazanej osobie swobodnego dostępu do jej aktywów i korzystania z nich do celów, które doprowadziły do jej wskazania. W zakresie, w jakim zamrożenie aktywów wiąże się z ograniczeniem podstawowego prawa własności wskazanej osoby, zagwarantowanego w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, musi ono być proporcjonalne. Nie może ono również, w miarę możliwości, powodować naruszenia praw osób trzecich.

Z tych powodów rozporządzenia UE nakładające zamrożenie aktywów zawierają również szereg wyjątków⁶ mających na celu umożliwienie niektórych sposobów korzystania z zamrożonych aktywów, które prawodawca uznaje za zgodne z prawem i właściwe. Niektóre z tych wyjątków podlegają uprzedniemu zezwoleniu właściwego organu krajowego i jako takie należą do kategorii odstępstw. Jedno takie odstępstwo jest przewidziane w art. 9 rozporządzenia.

Jego celem jest umożliwienie korzystania z uzasadnionych praw niewskazanych osób trzecich na mocy prawa prywatnego poprzez umożliwienie wskazanej osobie wywiązania się z jej zobowiązań i dokonania płatności należnej stronie trzeciej. Odstępstwo na podstawie art. 9 rozporządzenia wymaga spełnienia szeregu łącznych warunków, a mianowicie:

1. płatność od wskazanej osoby jest należna na mocy umowy lub porozumienia zawartego przez wskazaną osobę lub na mocy obciążającego ją zobowiązania;
2. umowa lub porozumienie zostały zawarte przez wskazaną osobę lub zobowiązanie obciążyło ją przed ujęciem jej w wykazie;
3. właściwy organ krajowy ustalił, że:
 - a) płatności dokonuje wskazana osoba ujęta w wykazie w załączniku I do rozporządzenia;
 - b) dokonanie płatności nie narusza art. 5 ust. 2 rozporządzenia;
 - c) państwo członkowskie, którego właściwy organ krajowy otrzymał wniosek o zezwolenie, powiadomiło odpowiedni Komitet ONZ ds. Sankcji o zamiarze udzielenia zezwolenia z wyprzedzeniem 10 dni roboczych.

W opinii Komisji **zaspokojenie roszczenia gwarancyjnego jest równoznaczne z płatnością w rozumieniu art. 9 rozporządzenia**, ponieważ dla wskazanej osoby ostatecznie oznacza zapłatę kwoty gwarantowanej na rzecz niewskazanej drugiej strony umowy/porozumienia, instytucji finansowej z siedzibą prawną w UE.

Ponadto właściwy organ krajowy pyta, czy warunek określony w art. 9 lit. a) rozporządzenia, stanowiący, że płatność dokonywana jest przez wskazaną osobę, wymaga, aby płatność była dokonywana dobrowolnie (tj. na podstawie zgody wskazanej osoby), czy też płatność może być również egzekwowana na podstawie postanowień umownych.

⁶ Wyjątki od sankcji UE mają zazwyczaj formę odstępstw lub zwolnień. Odstępstwa oznaczają, że dane (zakazane) działanie, które jest objęte sankcjami, może zostać zrealizowane dopiero po udzieleniu zezwolenia przez właściwy organ krajowy. Zwolnienia oznaczają, że dana sankcja nie ma zastosowania, jeżeli cel działania pokrywa się z zakresem zwolnienia; w związku z tym osoby objęte zakresem zwolnienia mogą natychmiast rozpocząć realizację danego działania.

Po pierwsze, art. 9 lit. a) rozporządzenia nie ustanawia takiego rozróżnienia. Po drugie, zawężająca wykładnia art. 9 lit. a) rozporządzenia, zgodnie z którą wskazana osoba wyłącznie dobrowolnie miałyby wykonać płatność należną z tytułu zawartej wcześniej umowy lub podjętego wcześniej zobowiązania, nie jest zgodna z celem art. 9 rozporządzenia. Celem tego przepisu jest nie tylko umożliwienie wskazanej osobie wypełnienia jej wcześniejszych zobowiązań lub obowiązków umownych, ale także umożliwienie korzystania z wcześniej istniejących (umownych) praw przez niewskazane osoby. Po trzecie, taka zawężająca wykładnia uzależniałaby wykonanie zobowiązań wynikających z wcześniej istniejących umów od zgody jednej ze stron, w tym konkretnym przypadku – wskazanej osoby. Taka wykładnia nie wydaje się uzasadniona w świetle litery i ducha rozporządzenia i mogłaby stanowić nieuzasadnione i nieproporcjonalne naruszenie praw drugiej strony umowy (tj. instytucji finansowej z siedzibą prawną w UE).

Komisja jest zatem zdania, że art. 9 lit. a) rozporządzenia uzasadnia wykładnię rozszerzającą. Celem tego przepisu powinno być umożliwienie wykonania płatności na podstawie umowy zawartej przez wskazaną osobę przed ujęciem jej w wykazie (lub na podstawie obciążającego ją zobowiązania powstałego przed ujęciem jej w wykazie), a nie uzależnienie go od zgody wskazanej osoby. Takie rozumienie znajduje potwierdzenie w krajowych praktykach państw członkowskich UE, które wydają się popierać tę wykładnię, jak pokazują najlepsze praktyki UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających („najlepsze praktyki”). Zgodnie z najlepszymi praktykami to do zainteresowanych stron należy, nie tylko w przypadku wskazanej osoby, występowanie z wnioskiem o zezwolenie na dostęp do zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych zgodnie z procedurami krajowymi⁷.

W związku z powyższym zgoda wskazanej osoby nie jest warunkiem wstępnym wykonania płatności w celu zaspokojenia roszczenia gwarancyjnego. Decyzja o tym, czy należy ostatecznie wyegzekwować daną gwarancję, może zatem zostać podjęta również wbrew wskazanej osobie.

Wykonanie płatności w celu zaspokojenia roszczenia gwarancyjnego może na przykład być uzasadnione, jeżeli jest ono wynikiem wyroku sądowego, decyzji administracyjnej lub orzeczenia arbitrażowego, które zapadły na niekorzyść wskazanej osoby.

Sam fakt, że gwarancja mogłaby zostać wyegzekwowana niezależnie od zgody wskazanej osoby, nie powinien być postrzegany jako nieproporcjonalny wpływ na jej prawa i interesy. Jeżeli zobowiązania finansowe określone w mających zastosowanie ramach umownych nie są realizowane, istotą gwarancji jest fakt, że może ona zostać uruchomiona i w ten sposób wyegzekwowana. Fakt, że wskazana osoba podlega środkom ograniczającym, w żaden sposób nie ma wpływu na tę okoliczność, która jest od niego niezależna.

Jak wspomniano powyżej, przed zatwierdzeniem uwolnienia zamrożonych funduszy w celu zaspokojenia roszczenia gwarancyjnego **właściwy organ krajowy musi również upewnić się, że spełnione są pozostałe warunki określone w art. 9 rozporządzenia, w szczególności czy dana płatność jest należna na mocy umowy lub porozumienia, które zostały zawarte przez wskazaną osobę przed datą umieszczenia jej w wykazie (lub na mocy obciążającego ją zobowiązania powstałego przed tą datą). Innymi słowy, należy ustalić, czy spełnione są warunki umowne wymagane do wyegzekwowania gwarancji.**

Ocenę tę ułatwi wyrok sądowy, decyzja administracyjna lub orzeczenie arbitrażowe uznające prawo niewskazanego podmiotu do wyegzekwowania gwarancji na podstawie

⁷ Najlepsze praktyki UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających (dok. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf>, pkt 82.

wcześniej istniejącego zobowiązania umownego. Zdaniem Komisji rozporządzenie upoważnia jednak właściwy organ krajowy do podjęcia decyzji, czy udzielić zezwolenia, również w przypadku braku tego rodzaju oświadczenia, w oparciu o wszystkie przesłanki faktyczne i prawne, którymi dysponuje, w tym, w miarę możliwości, stanowisko wskazanej osoby.

Wydaje się, że jest to praktyka stosowana na szczeblu krajowym, odzwierciedlona w najlepszych praktykach, które wskazują, że wskazana osoba powinna być, w miarę możliwości, informowana o takich wnioskach oraz że w dalszym ciągu mają zastosowanie zwykle procedury ustalania zasadności roszczeń wobec wskazanej osoby. Najlepsze praktyki wskazują również, że właściwe organy krajowe powinny „uwzględnić dowody dostarczone przez wierzyciela i wyznaczoną osobę lub podmiot, wskazujące, czy istnieje prawny obowiązek (umowny lub statutowy) udostępnienia środków finansowych lub zasobów”⁸. Ponadto, „[d]ziałając zgodnie z literą i duchem rozporządze[nia]”, właściwy organ krajowy może uznać między innymi „prawo własności zarówno wyznaczonej osoby lub podmiotu, jak i niewyznaczonej osoby lub podmiotu w odniesieniu do umów zawartych między nimi przed wyznaczeniem”⁹.

Jeżeli chodzi o pozostałe warunki określone w art. 9 rozporządzenia, Komisja jest zdania, że są one spełnione. Po pierwsze, obowiązek zaspokojenia roszczenia gwarancyjnego wynika z umowy między wskazaną osobą a wnioskującą o zezwolenie instytucją finansową z siedzibą prawną w UE. Po drugie, umowa została zawarta przez strony przed ujęciem wskazanej osoby w wykazie w załączniku I do rozporządzenia. Ponadto, płatność z tytułu gwarancji miałyby zostać wykonana na rzecz instytucji finansowej z siedzibą prawną w UE, która nie została ujęta w wykazie w załączniku I do rozporządzenia (zgodnie z art. 9 lit. b) rozporządzenia).

Jeżeli właściwy organ krajowy zamierza zezwolić na uwolnienie odpowiednich środków, Komisja przypomina, że odpowiedni Komitet ONZ ds. Sankcji musi zostać o tym poinformowany z wyprzedzeniem dziesięciu dni roboczych (zgodnie z art. 9 lit. c) rozporządzenia). Udzielając zezwolenia, właściwy organ krajowy może również ograniczyć jego zakres, ustanawiając warunki, które uzna za stosowne w celu zapewnienia, aby działania (tj. uwolnienie niektórych zamrożonych funduszy) na mocy zezwolenia nie udaremniały lub nie stanowiły obejścia środków ograniczających zgodnie z art. 12 rozporządzenia.

Wnioski

Komisja uważa, że:

- 1) **Egzekwowanie z zamrożonych funduszy wskazanej osoby gwarancji ustanowionej przez tę ostatnią przed ujęciem jej w wykazie stanowi „płatność” w rozumieniu art. 9 rozporządzenia.**
- 2) **Pod warunkiem spełnienia wszystkich warunków określonych w art. 9 rozporządzenia gwarancja może być egzekwowana również bez zgody wskazanej osoby lub wbrew tej osobie.**
- 3) **Ustalenie, czy warunki te są spełnione, należy do właściwego organu krajowego. W szczególności, przy ustalaniu, czy płatność z tytułu gwarancji jest należna na podstawie zawartej wcześniej umowy lub czy wynika ona z podjętego wcześniej zobowiązania, właściwy organ krajowy może uwzględnić wyroki sądowe, decyzje administracyjne lub orzeczenia arbitrażowe wydane po ujęciu w wykazie wskazanej osoby. W przypadku ich braku właściwy organ krajowy**

⁸ Tamże.

⁹ Najlepsze praktyki UE, pkt 76.

będzie musiał samodzielnie dokonać tej oceny. Nadal obowiązują przy tym mające zastosowanie prawa materialne i proceduralne ustanowione w prawie krajowym. Ponadto właściwy organ krajowy może obwarować zezwolenie warunkami, które uzna za stosowne, aby zagwarantować, że działania na mocy zezwolenia nie udaremniają lub nie stanowią obejścia środków ograniczających zgodnie z art. 12 rozporządzenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 2.6.2021 r.

*W imieniu Komisji
Mairead McGUINNESS
Członek Komisji*

