

Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym – szczególnie indywidualne środki ograniczające przyjęte w Polsce w kontekście wojny w Ukrainie i sytuacji w Białorusi. Perspektywa prawna

Between armed conflict and state terrorism - specific individual restrictive measures adopted in Poland in the context of the war in Ukraine and the situation in Belarus. Legal perspective

MARIUSZ CICHOMSKI

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji



<https://orcid.org/0000-0003-3707-7856>

Abstrakt

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. oraz działania Białorusi, zarówno wewnętrzne, jak i te wspierające Rosję, spowodowały liczne zmiany w wymiarze geopolitycznym wykraczające poza kontynent europejski. Skutkowały one również podjęciem szczególnych środków prawnych, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i w Polsce w kwestii przeciwdziałania wspieraniu tej agresji. Celem artykułu jest omówienie rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce, które dotyczą środków ograniczających wobec osób i podmiotów. Środki te zostały wprowadzone *Ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*. W artykule określono relacje do mechanizmów zawartych w rozporządzeniach Unii Europejskiej, a także wskazano potrzebę zmian prawnych mających na celu przyjęcie stałych systemowych rozwiązań w zakresie stosowania krajowych środków ograniczających.

Słowa kluczowe

sankcje, środki ograniczające, lista sankcyjna, zamrożenie środków finansowych, wojna w Ukrainie

Abstract

The aggression of the Russian Federation against Ukraine in 2022 and the actions of Belarus, both at the internal level and in support of Russia, have caused numerous changes in the geopolitical dimension, with consequences reaching beyond the European continent. They also resulted in the adoption of specific legal measures, both at the European Union and national levels, to counteract support for this aggression. The aim of this study is to present national legal solutions regarding restrictive measures against persons and entities that were introduced by the Act on special solutions for counteracting support for aggression against Ukraine and for the protection of national security. The article sets out their relationship to the mechanisms contained in European Union regulations and identifies the need for legal changes to adopt permanent systemic solutions for the application of national restrictive measures.

Keywords

sanctions, restrictive measures, sanctions list, freezing of financial resources, war in Ukraine

Konflikt zbrojny a terroryzm państwowy

Zbrojny atak Federacji Rosyjskiej (FR) na Ukrainę 24 lutego 2022 r., będący rozwinięciem działań z 2014 r., w efekcie których została dokonana aneksja Półwyspu Krymskiego do Rosji, od początku był konfliktem militarnym prowadzonym przez regularną armię rosyjską, przy wsparciu różnego rodzaju jednostek i sił, w tym Grupy Wagnera. Jednak sposób prowadzenia przez Rosję działań zbrojnych oraz jej zaangażowanie w inne konflikty na świecie szybko spowodowały, że postrzega się ją nie tylko jako państwo agresora konfliktu zbrojnego, lecz także państwo sponsorujące bądź wspierające terroryzm, a władze FR nazywa się nawet reżimem terrorystycznym. W tym kontekście istotny akt prawny na gruncie europejskim to *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo sponsorujące terroryzm* (dalej: rezolucja z 23 listopada 2022 r.). Parlament Europejski uwzględnił w niej podstawy prawne wskazujące na militarny charakter konfliktu, w tym *Rezolucję z dnia 6 października 2022 r. w sprawie eskalowania przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie*, *Rezolucję z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie zwalczania bezkarności za zbrodnie wojenne w Ukrainie* oraz *Rezolucję z dnia 25 listopada 2021 r.*

w sprawie przypadków łamania praw człowieka przez prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie, zwłaszcza Grupę Wagnera. Parlament wziął pod uwagę także Kartę Narodów Zjednoczonych, konwencję w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r.¹, czwartą konwencję genewską o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949 r. czy Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego. Parlament Europejski odwołał się również do międzynarodowych i unijnych regulacji dotyczących zapobiegania terroryzmowi bądź zwalczania go, w tym rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2341 o ochronie infrastruktury krytycznej przed aktami terrorystycznymi (z 13 lutego 2017 r.), konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 27 stycznia 1977 r.² oraz przyjętych po niej konwencji międzynarodowych, a także przepisów UE dotyczących zwalczania terroryzmu, w tym *Wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu.*

Parlament Europejski, wskazując powody uznania Rosji za państwo sponsorujące terroryzm, poza wymienionymi podstawami prawnymi przytoczył przesłanki faktyczne stanowiące uzasadnienie do przyjętej rezolucji z 23 listopada 2022 r. Wskazano m.in., że:

(...) od 2014 r., a zwłaszcza od 24 lutego 2022 r., kiedy Rosja wznowiła bezprawną, niesprowokowaną i nieuzasadnioną wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie, jej siły prowadzą masowe ataki na obszary zamieszkałe i infrastrukturę cywilną, w których zginęły tysiące ukraińskich cywilów, i dopuszcza się w całym kraju aktów terrorku wymierzonych w różne elementy infrastruktury cywilnej, na przykład dzielnice mieszkaniowe, szkoły, szpitale, dworce kolejowe, teatry oraz sieci wodociągowe i elektroenergetyczne³.

Zwrócono uwagę, że Rosja od lat wspiera i finansuje reżimy i organizacje terrorystyczne, zwłaszcza syryjski reżim Baszszara al-Asada, któremu

¹ *Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.)* – (przyp. red.).

² *Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r.*

³ Rezolucja z 23 listopada 2022 r., lit. A.

dostarcza broń i w którego obronie prowadziła umyślne ataki na syryjskich cywilów, miasta i infrastrukturę cywilną. Odwołano się do ataków, m.in. morderstw lub ich usiłowań, na przeciwników politycznych, w tym dziennikarzy, polityków, działaczy i przywódców zagranicznych. Przypomniano, że 15 listopada 2022 r. holenderski sąd skazał zaocznie dwóch Rosjan i prokremlowskiego ukraińskiego separatystę za zamordowanie 298 osób przez zestrzelenie samolotu malezyjskich linii lotniczych⁴.

Okoliczności przytoczone w rezolucji z 23 listopada 2022 r. nie wyczerpują przesłanek przywołanych dla jej uzasadnienia, ale jednoznacznie rozszerzają sposób postrzegania działań Rosji, które są analizowane nie tylko z perspektywy strictly militarnej, lecz także w kontekście terroryzmu w wymiarze państwowym. Warto zwrócić uwagę, że w rezolucji odwołano się do oświadczenia urzędującego wówczas polskiego Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua, pełniącego wtedy funkcję Przewodniczącego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), z 14 marca 2022 r., który (...) *ataki rządu Federacji Rosyjskiej na niewinnych cywilów i infrastrukturę cywilną w Ukrainie określił mianem „terroryzmu państwowego”*⁵.

W rezolucji tej stwierdzono, że wprawdzie Unia Europejska (UE) prowadzi wykaz objętych sankcjami osób, grup i podmiotów zamieszanych w akty terrorystyczne, lecz jej obowiązujące przepisy, w przeciwieństwie do przepisów np. Stanów Zjednoczonych czy Kanady, nie przewidują uznania całego państwa za sponsora terroryzmu. W tym kontekście Parlament Europejski

(...) wzywa Unię Europejską i jej państwa członkowskie do opracowania ram prawnych UE pozwalających uznać dane państwo za sponsorujące terroryzm i stosujące środki terroru, co pociągałoby za sobą szereg istotnych środków ograniczających wobec tych krajów i miało daleko idące restrykcyjne skutki dla stosunków UE z tymi krajami; wzywa Radę, aby następnie rozważyła wpisanie Federacji Rosyjskiej na taką unijną listę państw sponsorujących terroryzm; wzywa partnerów UE do przyjęcia podobnych środków⁶.

⁴ Tamże, lit. B, L, N.

⁵ Tamże, lit. T.

⁶ Tamże, pkt 4.

Parlament Europejski zaapelował także o umieszczenie Rosji i Białorusi w unijnym wykazie państw trzecich wysokiego ryzyka w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁷.

Parlament Europejski wezwał ponadto UE i jej państwa członkowskie, co oczywiste w tego rodzaju okolicznościach, do podjęcia względem Rosji działań o charakterze izolacyjnym na arenie międzynarodowej, do (...) *umieszczenia grupy Wagnera i 141. Specjalnego Pułku Zmotoryzowanego, znanego także jako kadyrowcy, oraz innych finansowanych przez Rosję grup zbrojnych, milicji i popleczników, takich jak działające na okupowanych terytoriach Ukrainy, na unijnej liście osób, grup i podmiotów zaangażowanych w akty terrorystyczne (unijnej liście terrorystów)*⁸. Apelował też o zakończenie prac nad kolejnym pakietem sankcji związanych z mrożeniem środków finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów wspierających działania Rosji i Białorusi. W odniesieniu do sankcji wezwał zarówno Komisję Europejską (KE), jak i państwa członkowskie UE, aby dopilnowały szybkiego wdrożenia i pełnego egzekwowania wszystkich sankcji indywidualnych i sektorowych i zapobiegały ich obchodzeniu, a także prowadziły dochodzenia w takich sprawach i ścigały sprawców. Zaapelowano również, aby (...) *kary krajowe za nieprzestrzeganie sankcji UE były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*⁹.

Podstawą dla wprowadzenia mechanizmu sankcyjnego na poziomie UE jest art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE)¹⁰, który pozwala Radzie UE na nakładanie środków ograniczających (sankcji) wymierzonych w rządy państw niebędących państwami członkowskimi UE, podmioty niepaństwowe (np. spółki) oraz osoby fizyczne w celu wywołania zmian w ich polityce lub działaniach. Zgodnie z art. 215 ust. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*¹¹ Rada może przyjąć natomiast niezbędne środki w celu

⁷ Tamże, pkt 9.

⁸ Tamże, pkt 6.

⁹ Tamże, pkt 7.

¹⁰ *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana) – Tytuł V – Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Rozdział 2 – Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Sekcja 1 – Postanowienia wspólne – Artykuł 29 (dawny artykuł 15 TUE).

¹¹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana) – Część 5 – Działania zewnętrzne Unii – Tytuł IV – Środki ograniczające – Artykuł 215 (dawny artykuł 301 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

wykonania decyzji przyjętych zgodnie z art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej*, aby zagwarantować ich jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich¹².

Unia Europejska nakłada środki ograniczające jako środki własne (tzn. sankcje autonomiczne) lub w celu realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w przypadku gdy państwa trzecie, osoby fizyczne lub prawne, grupy lub podmioty niepaństwowe nie przestrzegają prawa międzynarodowego lub praw człowieka bądź prowadzą politykę lub działania sprzeczne z praworządnością lub zasadami demokracji. Po raz pierwszy takie autonomiczne sankcje Europejska Wspólnota Gospodarcza zastosowała w 1982 r. w odniesieniu do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Następnie były one nakładane na Chiny, Birmę (Mjanmę), Białoruś, Indonezję, Zimbabwe, Uzbekistan czy separatystyczne terytorium Naddniestrza. Jak podkreśla Piotr Kobza: *We wszystkich tych przypadkach Unia Europejska występowała jako „eksporter wartości europejskich”, zwłaszcza w dziedzinie demokracji, rządów prawa i praw człowieka*¹³.

Zgodnie z założeniami środki ograniczające powinny być nie tylko adekwatne do okoliczności nakazujących ich zastosowanie, lecz także stopniowalne, a ich nakładanie wiąże się z koniecznością osiągnięcia konsensusu politycznego na poziomie państw członkowskich. Bywa to jednak utrudnione ze względu na partykularne interesy państw¹⁴. Wśród podstawowych rodzajów sankcji pozostających w dyspozycji UE należy wskazać sankcje dyplomatyczne (takie jak wydalenie dyplomatów, zawieszenie oficjalnych wizyt, dwustronnej lub wielostronnej współpracy z UE, bojkot wydarzeń sportowych lub kulturalnych) oraz sankcje gospodarcze i finansowe (embarga na broń, ograniczenia przywozu i wywozu określonych produktów). Takie środki ograniczające mogą obejmować:

- zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych będących w posiadaniu lub pod kontrolą osób lub organizacji objętych sankcjami (np. gotówki, depozytów bankowych, udziałów, akcji),

¹² *Ogólne ramy dla sankcji unijnych*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-framework-for-eu-sanctions.html> [dostęp: 26 X 2023].

¹³ P. Kobza, *Środki restrykcyjne jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2006, nr 3, s. 22.

¹⁴ Zob. szerzej: P. Pospieszna, *Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich*, „*Rocznik Integracji Europejskiej*” 2018, nr 12, s. 311–321. <https://doi.org/10.14746/rie.2018.12.21>.

które nie mogą zostać przesunięte, sprzedane lub do których nie można uzyskać dostępu, oraz nieruchomości, których nie można sprzedać ani wynająć,

- zakaz wydawania wiz lub zakaz podróży uniemożliwiający osobom wjazd na teren UE,
- zakazy sektorowe, np. zakaz przywozu lub wywozu określonych towarów lub technologii¹⁵.

W kontekście problematyki omawianej w artykule podstawowe akty prawne na poziomie UE, w których środki ograniczające są scharakteryzowane, to:

- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy* (dalej: rozporządzenie 765/2006),
- *Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających* (dalej: rozporządzenie 269/2014),
- *Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*.

Warto podkreślić, że rozporządzenie 765/2006 i rozporządzenie 269/2014 zawierają stosowane we wszystkich krajach członkowskich unijne listy osób i podmiotów, wobec których zostały wprowadzone środki ograniczające (zwane sankcjami) polegające na zamrażaniu aktywów tych podmiotów i osób w związku z działaniami Rosji wymierzonymi w Ukrainę oraz sytuacją w Białorusi. Ponadto te rozporządzenia stały się w Polsce podstawą do przyjęcia autonomicznych krajowych rozwiązań, które dotyczą szczególnych środków ograniczających względem osób i podmiotów wspierających działania władz rosyjskich i białoruskich, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Należy zauważyć, że w czasie przyjmowania przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie uznania FR za państwo sponsorujące terroryzm, parlamenty lub poszczególne izby parlamentarne niektórych państw UE, tj. Litwy, Łotwy, Estonii, Polski i Czech, przyjęły już wcześniej krajowe odpowiedniki rezolucji, czyli dokumenty o charakterze deklaratywnym,

¹⁵ Tamże.

a nie normatywnym, uznające Rosję za państwo terrorystyczne lub sponsorujące terroryzm bądź obecny reżim rosyjski za terrorystyczny. W Polsce była to *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2022 r. o uznaniu władz Federacji Rosyjskiej za reżim terrorystyczny*. Wskazano w niej m.in., że:

Rosyjscy najeźdźcy terroryzują mieszkańców ukraińskich miast, bombardując cywilne cele: przedszkola, szkoły, teatry i osiedla mieszkaniowe. Bandyci w rosyjskich mundurach torturują i mordują jeńców wojennych oraz cywilów na okupowanych terytoriach. Uprawdają ukraińskie dzieci, by wychować je na reżimowych janczarów. Wywożą, przesiedlają i zsyłają ukraińskich obywateli na dalekie peryferia Rosji (...). Wszystkie te akty państwowego terroryzmu znamy dobrze z kart historii.

W związku z tym Senat (...) *z całą mocą potępia agresję rosyjską i wzywa wszystkie kraje opowiadające się za pokojem, demokracją i prawami człowieka do uznania władz Federacji Rosyjskiej za reżim terrorystyczny*¹⁶.

Niespełna dwa miesiące później Sejm podjął analogiczną uchwałę w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo wspierające terroryzm¹⁷. Odwołał się w niej, podobnie jak wcześniej Parlament Europejski w rezolucji, m.in. do bezpośredniej odpowiedzialności Rosji za zestrzelenie samolotu malezyjskich linii lotniczych w lipcu 2014 r. czy dopuszczania się przez FR aktów terroru wymierzonych w infrastrukturę cywilną, zbiorowych egzekucji, uprowadzeń, przemocy seksualnej i tortur, odseparowywania dzieci od rodzin w celu poddania ich rusefikacji, masowych deportacji ludności, przymusowego poboru obywateli Ukrainy do rosyjskich sił zbrojnych oraz rabunku mienia. Sejm wezwał Radę Ministrów do kontynuowania i intensyfikacji działań mających na celu nakładanie kolejnych pakietów sankcji na FR i osoby wspierające reżim Władimira Putina, a także dalsze materialne i polityczne wsparcie Ukrainy w walce z agresorem.

W Polsce odpowiedzią na działania Rosji oraz wspierającej ją Białorusi na poziomie już nie deklaratywnym, lecz normatywnym było przyjęcie *Ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie*

¹⁶ *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2022 r. o uznaniu władz Federacji Rosyjskiej za reżim terrorystyczny*.

¹⁷ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo wspierające terroryzm*.

bezpieczeństwa narodowego (dalej: ustawa sankcyjna). Na jej mocy został stworzony m.in. krajowy mechanizm umożliwiający zamrażanie środków finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów związanych bezpośrednio lub pośrednio z reżimami w Rosji i w Białorusi, a spełniających określone kryteria tego powiązania. Te rozwiązania przyjęto wcześniej niż wspomnianą rezolucję Parlamentu Europejskiego oraz uchwały polskiego Sejmu i Senatu, były one natomiast ściśle skorelowane z obowiązującymi ówczesnie, a następnie zmienianymi w ramach kolejnych unijnych pakietów sankcyjnych, rozporządzeniami 765/2006 i 269/2014. Późniejsze stosowanie ustawy wpisywało się we wskazane w przywołanych rezolucjach i uchwałach postrzeganie FR jako państwa wspierającego lub finansującego terroryzm, przez wykorzystanie jako jednego ze środków ograniczających mechanizmu zamrażania aktywów osób i podmiotów, a zatem typowego instrumentu stosowanego do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy, chociaż wykorzystywanego przez UE już wcześniej jako środek ograniczający w odniesieniu do innych państw. Sankcje wymierzone w terroryzm stanowią (...) *administracyjne, i równoległe (np. wobec konfiskaty mienia w procedurze karnej) działania instytucji obowiązanych, mające skutkować niemożnością skorzystania przez sprawców z aktywów na rzecz przestępczej działalności terrorystycznej*¹⁸.

Należy podkreślić, że samo pojęcie sankcji jest w tym wymiarze dużym uproszczeniem, które należy pochylić za skrót myślowy, mimo że zarówno wspomnianą ustawę, jak i prowadzoną na jej podstawie listę osób i podmiotów, wydawane na jej mocy decyzje czy stosowane środki ograniczające określa się zazwyczaj odpowiednio „ustawą sankcyjną”, „listą sankcyjną” „decyzjami sankcyjnymi” czy „środkami sankcyjnymi”. Jest to wykorzystywane również na potrzeby tego artykułu, a określeń tych powszechnie używa się także na poziomie UE, choćby w ramach wcześniej przywołanej rezolucji¹⁹. Cel, w jakim – na podstawie przyjętych w Polsce czy unijnych aktów prawnych – są stosowane instrumenty w postaci zamrażania środków finansowych, zasobów czy środków gospodarczych, ma

¹⁸ M.A. Kędziński, *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 10, s. 22–23.

¹⁹ Na temat relacji pojęć: sankcje, środki ograniczające, środki odwetowe na poziomie UE zob. szerzej: P. Kobza, *Środki restrykcyjne jako instrument...*, s. 10–14. Temat genezy pojęcia sankcji w wymiarze prawa międzynarodowego został podjęty w: M. Sułek, *Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 398–400.

wymiar nie karzący, lecz zapobiegawczy, zatem bardziej adekwatne jest tu użycie, stosowanego zazwyczaj zamiennie, określenia „środek ograniczający”. Jego zastosowanie uniemożliwia transfer aktywów, które mogłyby zostać wykorzystane do finansowania agresji na Ukrainę czy łamania praw człowieka i zwalczania opozycji demokratycznej w Rosji i Białorusi, ale nie należy postrzegać go jako instrumentu karania takich podmiotów. Wprawdzie jego skutkiem może być np. uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej, jednak ma on w założeniu efekt tymczasowy. Podmiot objęty zamrożeniem środków nie naraża się na odpowiedzialność finansową w wymiarze karnym czy karno-administracyjnym, dopóki nie złamie nałożonego zakazu. W wymiarze polskim środki ograniczające stanowią unilateralny instrument polityki zagranicznej państwa (...) *polegający na podjęciu działań ograniczających lub zawieszających normalne stosunki z innym państwem, w odpowiedzi na jego nieakceptowalne działania, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne*²⁰.

Podobne spostrzeżenia zawarła KE w opinii z 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia 269/2014 (odpowiedź na pytanie nr 2.5), zgodnie z którą:

Środki ograniczające nie mają charakteru represyjnego ani konfiskacyjnego, lecz stanowią instrumenty zapobiegawcze. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c rozporządzenia (269/2014 – dop. aut.), który ustanawia odstępstwo od ograniczeń finansowych określonych w art. 2, właściwe organy krajowe mogą wyrazić zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych po ustaleniu, że te środki finansowe i zasoby gospodarcze są przeznaczone wyłącznie na pokrycie opłat i należności za usługi polegające na zwykłym przechowywaniu lub utrzymywaniu zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych²¹.

²⁰ Tamże.

²¹ *Opinia Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014*, Bruksela, 19 VI 2020 r., C (2020) 4117 final, s. 6. Analogiczna opinia w tym zakresie została przedstawiona w pkt 28 dokumentu *Aktualizacja dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających*, Bruksela, 4 V 2018 r., dokument nr 8519/18, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30 X 2023].

Założenia badawcze

Celem artykułu jest omówienie indywidualnych środków ograniczających wprowadzonych w Polsce ustawą sankcyjną oraz ukazanie ich relacji do mechanizmów zawartych w rozporządzeniach UE, a także przedstawienie skali i sposobu wykorzystania tych instrumentów w praktyce. Warty uwagi jest szczególnie charakter ustawy sankcyjnej, który został podkreślony już w samym tytule tego aktu prawnego. W tym kontekście nasuwają się pytania badawcze – na czym polega szczególnie charakter ustawy, czy należy postrzegać go z perspektywy okoliczności powstania tej regulacji czy też zakresu podmiotowego lub przedmiotowego jej normowania, a może zarówno materialnego, jak i proceduralnego charakteru zawartych w nim przepisów.

Wspomniane wcześniej postrzeżenie konfliktu w Ukrainie również w kontekście terroryzmu państwowego, a nie tylko z perspektywy militarnej, współgra ze stosowaniem podobnych mechanizmów zapobiegawczych, jakimi są środki związane z zamrażaniem aktywów typowe dla przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy. Na gruncie polskim ten mechanizm został wprowadzony już wcześniej, tj. w *Ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, jednak w praktyce nie był on wykorzystywany. Pierwsze decyzje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosuje się szczególne środki ograniczające na podstawie tej ustawy²², wydano dopiero 26 września 2023 r., podczas gdy pierwsze decyzje na podstawie ustawy sankcyjnej – już 25 kwietnia 2022 r.

Ze względu na obszerność omawianego zagadnienia pominięto w artykule wartość oddzielnego i szczegółowego omówienia kwestię sieci zależności pomiędzy podmiotami i osobami, względem których zastosowano środki ograniczające. Nie odwołano się także do problematyki struktury bezpośrednich bądź pośrednich ich powiązań z aparatami państwowymi Rosji i Białorusi lub związanych z nimi osób i podmiotów gospodarczych. Warto zaznaczyć, że zakres ustawy wykracza poza kwestię indywidualnych środków ograniczających stosowanych względem konkretnych osób i podmiotów gospodarczych, których dotyczą rozwiązania przyjęte w tej ustawie. Obejmuje bowiem również sankcje sektorowe (związane z zakazem obrotu węglem pochodzenia rosyjskiego lub białoruskiego), przepisy

²² Na podstawie art. 104 § 1 *Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* w zw. z art. 120 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

zapewniające stosowanie wspomnianych rozporządzeń UE (tj. przepisy określające właściwość organów, przepisy proceduralne i przepisy sankcjonujące naruszenie unijnych środków ograniczających) oraz przepisy karne penalizujące stosowanie, używanie lub propagowanie symboli bądź nazw wspierających agresję FR na Ukrainę.

Problematyka wprowadzonych w Polsce indywidualnych środków ograniczających w kontekście agresji Rosji na Ukrainę i sytuacji w Białorusi, w przeciwieństwie do problematyki stosowania sankcji na poziomie UE czy ONZ, nie była w czasie przygotowania tego artykułu przedmiotem publikacji naukowych²³, dlatego źródłami są w tym przypadku ogólnie dostępne akty normatywne, wytyczne UE, decyzje ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie oraz postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) wydawane w konkretnych sprawach (na dzień przygotowania publikacji NSA nie wydał jeszcze wyroków w omawianym zakresie).

Relacja między przyjętymi w Polsce a unijnymi indywidualnymi środkami ograniczającymi

Rozwiązania krajowe w zakresie określania indywidualnych środków ograniczających przyjęte w ustawie sankcyjnej opierają się na prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych liście osób i podmiotów, wobec których są stosowane m.in. środki określone w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 oraz w art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014 (dalej: lista sankcyjna lub lista). Wpis na powszechnie dostępną i publikowaną w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)²⁴ listę jest poprzedzony wydaniem zindywidualizowanej i zaskarżalnej do sądu administracyjnego decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

²³ W czasopiśmie „Prokuratura i Prawo” (2023, nr 6) ukazał się tekst Andrzeja Lewny pt. *Kiedy wojenny zapal może zaszkodzić. Kilka uwag o przestępstwie z art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, jednak nie dotyczy on omawianego w tym artykule zagadnienia indywidualnych środków ograniczających.

²⁴ *Lista osób i podmiotów objętych sankcjami*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 30 X 2023].

Zgodnie z przywołanym art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 zamrożenie środków finansowych polega na zamrażaniu wszystkich funduszy (czyli zapobieganiu jakimkolwiek ich ruchom, przenoszeniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w sposób powodujący jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z tych funduszy, w tym również zarządzanie portfelem²⁵), i zasobów gospodarczych będących własnością, pozostających w posiadaniu, faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów i organów wskazanych na liście sankcyjnej. Z tym że zasoby gospodarcze oznaczają aktywa każdego rodzaju, materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami, lecz mogą służyć do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług. Zamrożenie zasobów gospodarczych to zapobieganie ich wykorzystaniu do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług w jakikolwiek sposób, w tym – choć nie tylko – przez sprzedaż, wynajem lub ich obciążenie²⁶.

Zgodnie z rozporządzeniem 765/2006 nie mogą być udostępniane, bezpośrednio ani pośrednio, żadne fundusze ani zasoby gospodarcze wskazanym na liście osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom i organom. Zakazuje się również świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednio lub pośrednio obejście środków ograniczających²⁷.

Nieco inny aparat pojęciowy, nieróżnicujący skutków regulacji, został użyty w art. 2 rozporządzenia 269/2014. Zgodnie z nim zamrożeniu podlegają wszystkie środki finansowe²⁸ (w rozporządzeniu 765/2006 mowa jest,

²⁵ Artykuł 1 pkt 2 rozporządzenia 765/2006.

²⁶ Artykuł 1 pkt 4 rozporządzenia 765/2006.

²⁷ Na podstawie uzasadnienia do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, Druk nr 2131, s. 6–8, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2131> [dostęp: 18 X 2023].

²⁸ Zgodnie z art. 1 pkt 1 rozporządzenia 765/2006 fundusze to aktywa finansowe i każdego rodzaju korzyści, w tym m.in. gotówka, czeki, roszczenia pieniężne, polecenia zapłaty, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze; depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, długi i zobowiązania dłużne; papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, świadectwa papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty pochodne; odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa; kredyty, prawa do potrącenia, gwarancje,

jak wspomniano, o funduszach²⁹) i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wskazanych na liście osób fizycznych lub prawnych, podmiotów, organów lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wskazanych na liście sankcyjnej. Analogicznie żadne środki finansowe ani zasoby gospodarcze nie podlegają udostępnieniu – bezpośrednio lub pośrednio – wskazanym na liście osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom ani powiązanim z nimi osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani też na ich rzecz.

W związku z tym, że ustawa sankcyjna odwołuje się wprost do rozporządzeń UE, komentarza wymaga relacja między oboma porządkami prawnymi. Jak stwierdzono w uzasadnieniu: *Projektowana ustawa, w oparciu o wybrane instrumenty prawne zawarte w rozporządzeniu 765/2006 oraz w rozporządzeniu 269/2014, pozwalała będzie na tworzenie na gruncie prawa krajowego odrębnej od wykazów zawartych w tych rozporządzeniach listy osób i podmiotów, wobec których stosuje się wybrane środki określone w tych rozporządzeniach*³⁰. Ustawa sankcyjna jest zatem samodzielny aktem prawa krajowego bazującym na unijnych mechanizmach stosowania indywidualnych środków ograniczających. Została w niej zawarta również norma zapobiegająca powielaniu nakładanych środków ograniczających, którą określono w art. 2 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem zakres środków stosowanych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę nie może powielać zakresu środków określonych w rozporządzeniu 765/2006 lub w rozporządzeniu 269/2014.

gwarancje właściwego wykonania umowy lub inne zobowiązania finansowe; akredytywy, listy przewozowe (konosamenty), kwity zastawne; dokumenty poświadczające posiadanie udziałów w funduszach lub środkach finansowych.

²⁹ Środki finansowe w rozumieniu art. 1 lit. g rozporządzenia 269/2014 oznaczają aktywa finansowe i dowolnego rodzaju korzyści, m.in. gotówkę, czeki, roszczenia pieniężne, weksle, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze; depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, wierzytelności i zobowiązania dłużne; papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, certyfikaty papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty na instrumenty pochodne; odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa; kredyty, tytuły do przeprowadzania kompensat, gwarancje, gwarancje należytego wykonania umów lub inne zobowiązania finansowe; akredytywy, konosamenty, dokumenty poświadczające nabycie oraz dokumenty poświadczające udział w środkach finansowych lub zasobach finansowych.

³⁰ Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach...*, s. 4.

Wprowadzenie obok prawa unijnego rozwiązań krajowych, w efekcie czego powstała oddzielna od list unijnych polska lista sankcyjna, wpisuje się w art. 4 ust. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej* z dnia 7 lutego 1992 r., zgodnie z którym:

Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

Na zasadność rozpatrywania ustawy z perspektywy bezpieczeństwa narodowego wskazuje już sam jej tytuł – (...) *służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, choć odwołania do tego pojęcia znajdują się również w poszczególnych przepisach wprost powołujących się na przesłankę bezpieczeństwa narodowego (art. 3 ust. 4 i art. 8 ustawy sankcyjnej).

Warto tu przywołać przyjętą także przez Radę UE *Aktualizację dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających*, w której w pkt 25 jednoznacznie wskazano, że:

Oprócz prawodawstwa przyjętego przez Unię państwa członkowskie w razie potrzeby powinny dysponować dodatkowymi ramami prawnymi, przepisami ustawowymi lub wykonawczymi umożliwiającymi zamrażanie środków finansowych i aktywów finansowych oraz zasobów gospodarczych osób i podmiotów podlegających środkom ograniczającym na szczeblu krajowym, w tym osób lub podmiotów zaangażowanych w działalność terrorystyczną, i umożliwiających zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych tym podmiotom i osobom lub na ich korzyść, w szczególności przez administracyjne środki zamrażające lub przez zastosowanie sądowych postanowień o zabezpieczeniu, mających te same skutki³¹.

Ten dokument wprowadzie nie ma charakteru normatywnego, ale stanowi podstawę wykładni stosowania środków ograniczających, w tym

³¹ *Aktualizacja dobrych praktyk UE...*

w odniesieniu do rozporządzeń 765/2006 i 269/2014. Co istotne w kontekście tych rozwiązań i poszukiwania analogii do rozwiązań przyjętych w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, w dalszej części tego dokumentu podkreśla się, że rozwiązania dotyczące środków ograniczających powinny być zgodne ze standardami Grupy Specjalnej do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (The Financial Action Task Force, FATF), zwłaszcza z 6. zaleceniem w sprawie ukierunkowanych sankcji finansowych związanych z terroryzmem i finansowaniem terroryzmu. Realizację tych założeń na gruncie polskim stanowią właśnie ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³² i ustawa sankcyjna.

Kwestię autonomiczności ustawy sankcyjnej względem rozporządzeń UE, mimo skorzystania w ustawodawstwie krajowym z mechanizmów zawartych w tych rozporządzeniach, podnosi również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w wydawanych przez siebie decyzjach sankcyjnych:

Polska od początku stanowczo potępiła agresję Rosji na Ukrainę oraz łamanie praw człowieka na Białorusi, wskazując jednocześnie na konieczność zastosowania daleko idących i skutecznych sankcji, o szerokich konsekwencjach zarówno dla Federacji Rosyjskiej, jak i współpracującej z nią Białorusi. Z tych właśnie powodów podjęta została inicjatywa ustawodawcza, której efektem jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, która – jak należy ponownie podkreślić – bazując jedynie na mechanizmach sankcyjnych określonych w wymienionych rozporządzeniach unijnych – tworzy odrębne, krajowe rozwiązania sankcyjne³³.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nadmienił również, że:

(...) w szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

³² Zob. szerzej: M.A. Kędzierski, *Szczególne środki ograniczające i sankcje... (część 1)*; tegoż, *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 11, s. 36–55.

³³ Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2023 r. DPP-T-PZ.0272.2.2023.AK(38), Decyzja odmowna – Timur Raszidow, s. 9, <https://www.gov.pl/web/mswia/decyzje-ministra-swia-w-sprawie-wpisu-na-liste-sankcyjna> [dostęp: 22 X 2023].

Zatem prawo europejskie nie wyłącza możliwości stosowania środków podejmowanych przez państwo członkowskie z uwagi na bezpieczeństwo narodowe, zwłaszcza przez państwo w tak szczególnej i trudnej sytuacji geopolitycznej jak Rzeczpospolita Polska, której nie doświadczają państwa położone z dala od strefy działań wojennych³⁴.

Ustawa sankcyjna jednak nie tylko tworzy odrębny krajowy system nakładania środków ograniczających na osoby i podmioty wspierające działania FR czy Białorusi, lecz także, w ramach przyjętych w niej przepisów, zapewnia stosowanie wspomnianych wcześniej rozporządzeń UE. W uzasadnieniu ustawy wskazano, że: *Wprowadzone po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zmiany do rozporządzeń sankcyjnych wymagają podjęcia działań legislacyjnych związanych z jednoznacznym uregulowaniem kwestii organu podejmującego decyzje o odmrożeniu określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych*³⁵.

Obowiązki państw członkowskich w tym zakresie wynikają z prawa traktatowego. Zgodnie z art. 291 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Analogicznie w *Traktacie o Unii Europejskiej*, w art. 4 ust. 3 zdanie drugie, wskazano, że państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Zakres wykonywania przez ustawę sankcyjną rozporządzenia 269/2014 należy odnieść również do realizacji dyspozycji jego art. 15 ust. 1, zgodnie z którą (...) *państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje, w tym odpowiednio sankcje karne, mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania*. Z kolei w art. 9 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia 765/2006 wskazano, że: *Państwa członkowskie określają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie środki niezbędne w celu zapewnienia ich stosowania*. Przepisy te dotyczą zatem uregulowania kwestii właściwego organu, który podejmuje decyzje o odmrożeniu określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych i jest odpowiedzialny za nakładanie kar za nieprzestrzeganie nałożonych środków ograniczających.

³⁴ Tamże, s. 10.

³⁵ Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach...*, s. 4.

Zakres wykonywania unijnych rozporządzeń sankcyjnych przez ustawę sankcyjną sprowadza się zatem do zmian wprowadzonych przez art. 19 tej ustawy w *Ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*. W dodanym na tej podstawie m.in. *Dziale Va* SzeF Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) został wskazany jako organ właściwy do podejmowania decyzji w kwestii stosowania odstępstw od indywidualnych środków ograniczających nałożonych na podstawie unijnych rozporządzeń sankcyjnych (zwalniania zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych) oraz nakładania kar pieniężnych za niezastosowanie się do tych środków.

Przyznane KAS uprawnienie do wyrażania zgody na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub też na udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych w odniesieniu do osób i podmiotów objętych sankcjami jest stosowane po ustaleniu, że środki finansowe i zasoby gospodarcze, o których mowa, są m.in.:

- niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów objętych sankcjami oraz członków rodzin pozostających na utrzymaniu takich osób fizycznych, w tym opłat za żywność, z tytułu najmu lub kredytu hipotecznego, za leki i leczenie, podatków, składek ubezpieczeniowych oraz opłat za usługi użyteczności publicznej,
- przeznaczone wyłącznie na pokrycie uzasadnionych honorariów lub zwrot wydatków związanych ze świadczeniem usług prawnych,
- przeznaczone wyłącznie na pokrycie opłat i należności za usługi polegające na zwykłym przechowywaniu lub utrzymywaniu zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych.

Ponadto w art. 6 ustawy sankcyjnej wskazano m.in., że osoba lub podmiot, które w stosunku do osoby lub podmiotu wpisanych na listę nie dopełniają obowiązku zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych lub zakazu ich udostępniania, lub też nie stosują się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie stosowania środków określonych w tych rozporządzeniach, podlegają karze pieniężnej w wysokości do 20 mln zł nakładanej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego.

Indywidualne środki ograniczające przyjęte w Polsce

Zgodnie z art. 1 ustawy sankcyjnej wobec osób i podmiotów wpisanych na listę sankcyjną stosuje się:

- odpowiednio środki określone w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 (w związku z sytuacją w Białorusi i jej udziałem w agresji Rosji wobec Ukrainy), tj.:
 - zamraża się wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów i organów wymienionych na liście sankcyjnej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
 - nie udostępnia się, bezpośrednio ani pośrednio, żadnych funduszy ani zasobów gospodarczych wymienionych na liście sankcyjnej osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom i organom ani na ich rzecz,
 - zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednio lub pośrednio obejście ww. środków;
- odpowiednio środki określone w art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014 (w związku z działaniami Rosji), tj.:
 - zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wymienionych na liście sankcyjnej osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów,
 - nie udostępnia się wymienionym na liście sankcyjnej osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom ani powiązanim z nimi osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani też na ich rzecz, bezpośrednio lub pośrednio, żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych,
 - zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie ww. środków;
- wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie *Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*;
- wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, o którym mowa w art. 434 *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*.

Dwa pierwsze rodzaje indywidualnych środków ograniczających zaczerpnięto bezpośrednio z rozporządzeń UE i oba dotyczą mrożenia aktywów, różni je natomiast cel zastosowania (powiązanie z Białorusią lub Rosją). Pozostałe dwa mają odrębny charakter oparty na ustawodawstwie krajowym, tj. ustawie – prawo zamówień publicznych oraz ustawie o cudzoziemcach.

Podjmując ocenę charakteru przyjętych przez ustawodawcę indywidualnych środków ograniczających służących mrożeniu aktywów, za uzasadnieniem do projektu ustawy, należy wskazać, że:

(...) projekt dotyczy jedynie tzw. mrożenia majątków, a więc czasowej niemożności nim dysponowania. Nie oznacza to odjęcia własności, które na gruncie Konstytucji RP może być dokonane jedynie w ramach wywłaszczenia (na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem – art. 21 Konstytucji) lub przepadku (orzeczonego prawomocnym orzeczeniem sądu – art. 46 Konstytucji). Jest to działanie, które jest już przewidziane w ramach polskiego porządku prawnego, czy to przez bezpośrednio skuteczne rozporządzenie UE czy to przez ustawę o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, i mieści się w zakrojonych przez Konstytucję RP ramach³⁶.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę także na treść uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie w sprawie wykreślenia z polskiej listy sankcyjnej jednego ze znajdujących się na niej podmiotów:

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, jest szczególnym aktem prawnym, gdyż reguluje wyjątkowo ważną kwestię, a mianowicie ma przeciwdziałać wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służyć ochronie bezpieczeństwa narodowego. Te dwa główne cele stały się priorytetem dla ustawodawcy, i przez ich pryzmat należy odczytywać zapisy ustawy. Ewentualne negatywne skutki dla określonego podmiotu wpisanego na listę, nie mogą stanowić podstawy uchylecia decyzji gdyż byłoby to sprzeczne z ratio legis omawianej ustawy i nie służyło głównym jej celom. Oczywistym przy tym jest, że ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. ma charakter represyjny, sankcyjny i trudno oczekiwać aby

³⁶ Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach...*, s. 7.

zastosowanie jej zapisów do określonego podmiotu nie miało wywoływać negatywnych dla tego podmiotu skutków³⁷.

Ponadto w uzasadnieniu jednego z postanowień oddalającego zażalenie na brak wstrzymania wykonalności decyzji sankcyjnej NSA wskazał, że (...) *ustawa dotyczy tzw. „mrożenia majątku”, a więc czasowej niemożności dysponowania tym majątkiem. Nie oznacza to pozbawienia spółki prawa własności, które w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem lub przypadkowo orzeczonego prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 46 Konstytucji RP)*³⁸.

Mrożenie środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych stanowi zatem podstawowy, ale nie jedyny instrument oddziaływania na osoby i podmioty, które znalazły się na polskiej liście sankcyjnej. W odniesieniu do nieprzewidzianej w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014 sankcji wykluczenia z postępowania lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy – prawo zamówień publicznych, kontrola udzielania zamówień jest wykonywana zgodnie z art. 596 tej ustawy, a podlegające wykluczeniu osoby lub podmioty przystępujące do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz konkursów podlegają karze pieniężnej w wysokości do 20 mln zł nakładanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Wykluczenie z postępowania lub konkursu dotyczy:

- wykonawcy oraz uczestnika konkursu wpisanego do wykazów określonych w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014,
- wykonawcy oraz uczestnika konkursu, którego beneficjentem rzeczywistym w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest osoba lub podmiot wymieniony w wykazach określonych w rozporządzeniach wymienionych w art. 1 ustawy albo wpisany na polską listę sankcyjną,
- wykonawcy oraz uczestnika konkursu, którego jednostką dominującą w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 37 *Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* jest podmiot wymieniony w wykazach określonych w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014 albo wpisany na listę lub będący taką jednostką dominującą od dnia 24 lutego 2022 r.,

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22. Analogiczna konstatacja znalazła się w innych wyrokach WSA w Warszawie, np. w wyroku WSA w Warszawie z 4 VII 2023 r., sygn. I SA/Wa 2528/22.

³⁸ Postanowienie NSA z 9 V 2023 r., sygn. III OZ 207/23.

o ile został wpisany na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na polską listę sankcyjną, rozstrzygającej o zastosowaniu omawianego środka³⁹.

W kontekście indywidualnego środka ograniczającego w postaci wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, warto zauważyć, że wpisu dokonuje z urzędu Prezes Urzędu do spraw Cudzoziemców w przypadku wskazania tego środka w decyzji wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Praktyka wydawania tych decyzji wskazuje, że w zdecydowanej większości ten instrument nie jest stosowany samodzielnie, lecz wspólnie z pozostałymi indywidualnymi środkami ograniczającymi, tj. zamrożeniem aktywów lub zakazem udziału w postępowaniach i konkursach prowadzonych na podstawie ustawy – prawo zamówień publicznych. Prezes Urzędu przekazuje przechowywane w wykazie dane cudzoziemca, na okres ich przechowywania w wykazie, do Systemu Informacyjnego Schengen w celu odmowy wjazdu i pobytu nie tylko w Polsce, lecz także na obszarze całej UE.

Przesłanki wpisu na polską listę sankcyjną

Najważniejszym zagadnieniem związanym z analizą polskich rozwiązań w zakresie indywidualnych środków ograniczających jest określenie przesłanek do wpisu na listę sankcyjną. Zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi minister właściwy do spraw wewnętrznych podejmuje decyzję w sprawie wpisu względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

- 1) agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub
- 2) poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi
 - lub bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub wobec

³⁹ Artykuł 7 ust. 1 ustawy sankcyjnej.

których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu dysponowanych przez nie takich środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych⁴⁰.

Analizując te przesłanki do wpisu na polską listę sankcyjną, warto zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym z wyroków oddalających skargę na decyzję o wpisie na listę sankcyjną odniósł się do nich w ten sposób:

Z przytoczonego przepisu wynika więc, że ustawodawca przewidział, iż wpisowi na listę podlegać będą nie tylko podmioty bezpośrednio lub pośrednio wspierające agresję, lecz także wszelkie inne osoby lub podmioty o ile są bezpośrednio powiązane z podmiotami wspierającymi. Powiązania takie mogą mieć m.in. charakter osobisty lub gospodarczy, jednak użycie w analizowanym przepisie zwrotu „w szczególności”, oznacza, że podstawą wpisu na listę mogą być powiązania różnego rodzaju, o ile przypisać można im przymiot bezpośrednio.

W odniesieniu do kwestii form wspierania państw określonych w dyspozycji przepisu WSA w Warszawie w swym wyroku wskazał, że (...) *bezpośrednia lub pośrednia forma wspierania może oznaczać generowanie dowolnymi metodami zysków dla budżetu Federacji Rosyjskiej, które następnie mogą zostać wykorzystane na potrzeby działań wojennych prowadzonych przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie, a także wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego wsparcia poważnych naruszeń praw człowieka i represji społeczeństwa (...)*⁴¹.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden fragment dyspozycji przepisu określającego przesłanki do wpisu na polską listę sankcyjną: (...) *lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu dysponowanych przez nie takich środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych*. Nie jest zatem konieczne stwierdzenie zaistnienia czynu dokonanego, lecz samo prawdopodobieństwo wykorzystania środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych w określonym celu. To prawdopodobieństwo zaś jest uwiarygadniane przez zaistnienie różnego rodzaju powiązań. Zwrócił na to uwagę również WSA w Warszawie w wyroku oddalającym skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: *Zauważyć trzeba, że powołany przepis wskazuje na „istnienie prawdopodobieństwa”*

⁴⁰ Artykuł 3 ust. 2 pkt 1 ustawy sankcyjnej.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2522/22.

wykorzystywania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych. Nie ma zatem (...) znaczenia prawnego, argumentacja strony skarżącej [wskazująca] na brak „udowodnienia” przez organ przekazywania określonych środków (...)”⁴². Wystarczające okazuje się zatem samo prawdopodobieństwo dokonania wsparcia. Włączenie przez ustawodawcę przesłanki o charakterze niedokonanym jest jednak niezbędne z perspektywy przedmiotu regulacji i warunkuje jej skuteczność. Dokonanego transferu w tym wypadku nie da się cofnąć, dlatego też jeśli założeniem jest odcięcie państw m.in. od źródeł dochodu, to musi być to działanie wyprzedzające i niezależne od tego, czy dana osoba bądź podmiot dokonywały tego już wcześniej, tj. przed dokonaniem ich wpisu na listę sankcyjną.

Szczególny charakter polskich postępowań w sprawach sankcji

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy sankcyjnej decyzje w sprawach wpisu na listę oraz wykreślenia z niej wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wydaje je z urzędu lub na uzasadniony wniosek:

- Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Szefa Agencji Wywiadu,
- Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
- Szefa Służby Wywiadu Wojskowego,
- Generalnego Inspektora Informacji Finansowej,
- Komendanta Głównego Policji,
- Komisji Nadzoru Finansowego,
- Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- Komendanta Głównego Straży Granicznej,
- Prokuratora Krajowego,
- Szefa Krajowej Administracji Skarbowej,
- Przewodniczącego komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa.

Uprawnienie dotyczące wnioskowania o dokonanie wpisu zostało przyznane służbom specjalnym mogącym pozyskiwać informacje o istniejących powiązaniach zarówno na podstawie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i analityczno-informacyjnych czy, jak w przypadku CBA,

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22.

w ramach czynności kontrolnych, oraz od służb partnerskich z innych krajów. Analiza dotychczasowych 507 decyzji⁴³ o wpisie na listę sankcyjną jednoznacznie wskazuje, że to te służby (kolejno ABW – 458⁴⁴, CBA – 36 i SKW – 8) skierowały do ministra właściwego do spraw wewnętrznych największą liczbę wniosków, na podstawie których wydano decyzje sankcyjne.

Uprawnienie to przysługuje ponadto dwóm służbom podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, tj. Policji – jako służbie pozyskującej informacje o przepływach finansowych czy gospodarczych w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa – oraz Straży Granicznej – nie tylko jako służbie migracyjnej, lecz także realizującej zadania dotyczące określonych form przestępczości, w tym ekonomicznej. Z tego uprawnienia skorzystała jednak tylko Policja w trzech przypadkach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym z uzasadnień wyroku stwierdził, że te podmioty to (...) *wyspecjalizowane organy państwowe, które dysponują szczególnymi wiadomościami w zakresie porządku publicznego czy bezpieczeństwa państwa w różnych jego aspektach. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji orzeka zatem na podstawie wniosku specjalnego organu państwowego*⁴⁵.

Opisywaną kompetencję przyznano także innym podmiotom dysponującym wiedzą o transferach środków finansowych, tj. GIIF, KNF, Prezesowi NBP czy Szefowi KAS oraz, co wynika z właściwości prokuratury w sprawach prowadzenia lub nadzorowania postępowania przygotowawczego w sprawach karnych, Prokuratorowi Krajowemu, a także przewodniczącemu komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa, ze względu na funkcję koordynacyjną tego komitetu. Do czasu powstawania niniejszego artykułu nie wydano jednak decyzji o wpisie na listę sankcyjną na podstawie wniosków tych podmiotów. W dotychczasowych sprawach Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pięciokrotnie skorzystał ze swojego uprawnienia i z urzędu dokonał wpisu na listę sankcyjną.

Warto zaznaczyć, że wniosek uprawnionego organu o dokonanie wpisu, zgodnie z ustawą, musi uwzględniać wskazanie osoby lub podmiotu, względem których ma zostać wydana decyzja, a w przypadku decyzji

⁴³ Przytaczane w tekście dane przedstawiają stan na 1 stycznia 2024 r.

⁴⁴ W odniesieniu do trzech tych samych podmiotów wnioski złożyły zarówno ABW, jak i CBA.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 4 VII 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2528/22. Analogiczne stwierdzenia zawierały uzasadnienia wyroków WSA w Warszawie: z 18 V 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2524/22 oraz z 4 VII 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2528/22.

w sprawie wpisu na listę – również propozycję zastosowania określonych środków ograniczających. Nie musi ona polegać na prostym wyborze spośród czterech wyżej opisanych i określonych w art. 1 ustawy środków ograniczających. Sankcje w postaci zamrożenia mogą dotyczyć bowiem całości środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych związanych z daną osobą lub podmiotem bądź jedynie określonych ich składników.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy sankcyjnej propozycję zastosowania środków sankcyjnych określa się z uwzględnieniem przede wszystkim charakteru i zakresu działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, struktury kapitałowej tego podmiotu oraz względów bezpieczeństwa narodowego. Szczególnie ostatnia z tych przesłanek wymusza na organie wnioskującym dokonanie oceny skutków ewentualnego wpisu na listę sankcyjną, chociaż ostateczna decyzja w tej sprawie należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Co istotne, w myśl art. 3 ust. 7 ustawy, wydając decyzję w sprawie wpisu na listę może on określić zakres środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014 lub rozporządzenia 765/2006, objętych środkami, o których mowa w art. 1 pkt 1 lub 2 ustawy, tj. dotyczącymi mrożenia aktywów. Minister właściwy do spraw wewnętrznych ostatecznie decyduje nie tylko o dokonaniu wpisu na listę, czyli stwierdza, że dana osoba lub podmiot spełnia przesłanki do umieszczenia na liście sankcyjnej (lub wykreślenia z niej), lecz także o zakresie zastosowanych środków sankcyjnych. Odwołano się do tej kwestii w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie w sprawie sankcyjnej, w którym sąd stwierdził, że: (...) *wyбір tych środków należy do organu administracji publicznej i o ile mieszczą się one w katalogu prawem przewidzianych, to nie ma podstaw do stwierdzenia wadliwości decyzji*⁴⁶.

W dalszej części artykułu autor przedstawia trzy przykłady różnego zastosowania zakresu określania sankcji dotyczącej mrożenia aktywów – od zamrożenia wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych, przez zamrożenie jedynie środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych, aż po szczególne wyłączenie zakresu zamrożenia i jego powiązanie z czynnościami wykonywanymi w celu realizacji poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 7a *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 18 V 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2524/22.

Przykład pierwszy:

- a) zamrożenie wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych,
- b) zakaz udostępniania podmiotowi wpisanemu na listę lub na jego rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych,
- c) zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków wskazanych w lit. a i b,
- d) wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu⁴⁷.

Przykład drugi:

- a) zamrożenie środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- b) zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków wskazanych w lit. a,
- c) wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu⁴⁸.

Przykład trzeci:

- a) zamrożenie wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych,
- b) zakaz udostępniania podmiotowi wpisanemu na listę lub na jego rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych,
- c) zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków wskazanych w lit. a i b,
- d) wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu.

W odniesieniu do środków określonych w literach a i b wyłącza się zakres związany z czynnościami wykonywanymi w celu realizacji

⁴⁷ Lista sankcyjna: SKA Assets Management Limited, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 27 X 2023].

⁴⁸ Lista sankcyjna: Cryogas M&T Poland Spółka Akcyjna, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 27 X 2023].

poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴⁹.

Szczególny charakter postępowania w sprawach sankcyjnych nie ogranicza się jednak do tego, że co do zasady jest ono inicjowane w praktyce przez organ wnioskujący, który nie jest stroną postępowania. Różni się ono od typowego postępowania administracyjnego w pełni opartego na *Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (k.p.a.). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy sankcyjnej do postępowań w sprawach wpisu na listę oraz wykreślenia z niej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają zastosowanie tylko niektóre z przepisów k.p.a., np. art. 107 § 1. Przykładowo zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. decyzja zawiera w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne, co należy odczytywać w powiązaniu z art. 3 ust. 6 ustawy sankcyjnej. Zgodnie z nim decyzja w sprawie wpisu na listę zawiera datę wydania, oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki sankcyjne, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie, uzasadnienie, oznaczenie organu wydającego, podstawę prawną decyzji, podpis osoby wydającej oraz pouczenie o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Należy jednak podkreślić, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy sankcyjnej nie odsyła do art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów uznanych przez organ za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, uzasadnienie prawne zaś powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Przy tym zgodnie z art. 3 ust. 9 ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych może ograniczyć zakres uzasadnienia ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny. Taka sytuacja występuje zwłaszcza w sprawach, w których są wykorzystywane materiały niejawne.

Do opisanego wyżej szczególnego charakteru tego postępowania odniósł się WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę o wykreślenie podmiotu z listy sankcyjnej:

(...) postępowanie w sprawie wpisu na listę nie jest typowym postępowaniem administracyjnym, bowiem zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. do tego rodzaju postępowań stosuje się, w zakresie

⁴⁹ Lista sankcyjna: Novatek Green Energy Sp. z o.o., <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 27 X 2023].

nieuregulowanym w ustawie, jedynie niektóre, szczegółowo wymienione, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. (...) Wskutek powyższego, w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. organ nie jest zobowiązany oceniać, czy dana okoliczność została udowodniona, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, zaś uzasadnienie decyzji nie musi zawierać wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Powyższa konstatacja koresponduje również z treścią art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r., który stanowi, że Minister może ograniczyć zakres uzasadnienia decyzji w sprawie wpisu na listę ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny⁵⁰.

W dalszej części przytoczonego uzasadnienia do wyroku sąd podkreślił, że (...) *trudności w zebraniu pełnego materiału dowodowego dotyczącego podmiotów znajdujących się na terenie Białorusi lub Rosji niejednokrotnie będą powodowały, że wydając decyzję w sprawie wpisu na listę, organ będzie miał do dyspozycji jedynie ograniczony materiał dowodowy, na podstawie którego dokonywać będzie oceny spełnienia przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r.*⁵¹

O szczególnym charakterze tego postępowania świadczy także określony w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy sankcyjnej sposób powiadomienia stron o decyzji organu i związania nią strony. Zawiadomienie stron o decyzjach następuje przez ich udostępnienie w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Związanie organu wydaną przez siebie decyzją, rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi na decyzję oraz zaistnienie natychmiastowej wykonalności decyzji następuje z dniem następującym po dniu, w którym decyzja została udostępniona w BIP.

Konstrukcja przywołanego powyżej przepisu w zakresie doręczeń bazuje na art. 49 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 2 II 2023 r., sygn. I SA/Wa 2527/22. Analogiczny pogląd WSA w Warszawie wyraził w innych sprawach – wyrok z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22; wyrok z 4 VII 2023 r., sygn. I SA/Wa 2528/22; wyrok z 17 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2522/22; wyrok z 18 VI 2023 r., sygn. I SA/Wa 2541/22.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 2 II 2023 r., sygn. I SA/Wa 2527/22.

miejscowości lub przez udostępnienie pisma w BIP na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Jednak w przeciwieństwie do rozwiązania z k.p.a. nie uwzględniono normy, zgodnie z którą w BIP wskazuje się dzień, kiedy udostępniono pismo, a zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia udostępnienia.

W postępowaniach sankcyjnych nie ma również zastosowania art. 61 § 4 k.p.a., zgodnie z którym o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W tym postępowaniu strona dowiaduje się o jego wszczęciu względem niej dopiero w chwili wydania decyzji o wpisie na listę sankcyjną i to przez zamieszczenie decyzji w BIP. Z jednej strony powodem przyjęcia takiego rozwiązania jest zagrożenie, że wcześniejsze pozyskanie informacji o wszczęciu postępowania, tj. przed wydaniem decyzji, mogłoby skutkować ukryciem lub wyprowadzeniem środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych, które miałyby być przedmiotem zamrożenia. Z drugiej strony charakter podmiotów umieszczanych na liście, często mających swe siedziby np. w Rosji, Białorusi bądź na Cyprze, mógłby uniemożliwić doręczenie decyzji albo potwierdzenie doręczenia, czemu niezadowolona ze skutków strona mogłaby zaprzeczać. Należy również pamiętać, że decyzja, choć o indywidualnym charakterze, ma wpływ również na inne osoby i podmioty, np. banki zobowiązane do dokonania zamrożenia środków na koncie wpisanego na listę, dlatego jej zamieszczenie odbywa się w BIP, analogicznie jak w przypadku publikacji samej listy sankcyjnej⁵².

Uproszczone postępowanie na poziomie organu wydającego decyzję, a także jednoinstancyjność tego postępowania nie wyłącza jednak możliwości obrony ze strony osoby czy podmiotu wpisanych na listę. Zgodnie z art. 3 ust. 10 ustawy sankcyjnej od decyzji sankcyjnych nie można się odwołać przez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Podlegają one natomiast zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁵³. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w terminie 30 dni od udostępnienia decyzji w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny

⁵² Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy sankcyjnej lista osób i podmiotów, wobec których są stosowane środki, o których mowa w art. 1 tej ustawy, jest publikowana w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

⁵³ Zgodnie z art. 16 § 2 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 1, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 *Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

w Warszawie w uzasadnieniu jednego z wyroków podkreślił z jednej strony szczególny charakter tego postępowania, z drugiej strony wskazał, że:

Nie oznacza to jednak, że taka osoba czy podmiot pozbawiona jest zupełnie ochrony prawnej. Od wydanej decyzji przysługuje bowiem skarga do sądu administracyjnego (art. 3 ust. 6 ustawy), a w toku postępowania przed sądem skarżący może przedstawić własną argumentację, zarzuty i wnioski. (...) Z uwagi również na sytuację geopolityczną spowodowaną głównie agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę pewnym ograniczeniom podlegać musi swoboda prowadzenia działalności gospodarczej w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że środki z niej uzyskiwane mogłyby służyć jej wspieraniu i zagrażać interesowi społecznemu, bezpieczeństwu państwa⁵⁴.

Tymczasowy zarząd przymusowy

Przyjęcie w ustawie sankcyjnej rozwiązania w zakresie stosowania indywidualnych środków wynikających z unijnych rozporządzeń pozwoliło, o czym wspomniano wcześniej, na dokonywanie przez KAS zwolnienia określonych środków np. w celu umożliwienia ochrony prawnej spółki nimi objętej. Jednak pierwotne rozwiązanie uznano w szerszej perspektywie za niewystarczające, przede wszystkim w związku z tym, że w niektórych z zamrożonych spółek działających w Polsce zatrudniano pracowników i jednocześnie były one odpowiedzialne za produkcję towarów bądź technologii. Dlatego 18 sierpnia 2022 r. weszła w życie nowelizacja ustawy sankcyjnej wprowadzająca nowe instrumenty zabezpieczające⁵⁵. Za celowe uznano wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na dalsze funkcjonowanie podmiotów, wobec których zastosowano zamrożenia na podstawie przepisów ustawy sankcyjnej. Miano na względzie z jednej strony potrzebę objęcia indywidualnymi środkami ograniczającymi podmiotów, które mogą być wykorzystywane do dysponowania środkami finansowymi, funduszami lub zasobami gospodarczymi w celu wspierania agresji FR na Ukrainę, a z drugiej strony interes społeczny i publiczny, w tym interes

⁵⁴ Wyrok z 4 VII 2023 r., sygn. I SA/Wa 2528/22; wyrok z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22.

⁵⁵ *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.*

strony pracowników przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty gospodarcze objęte sankcjami⁵⁶.

Przyjęta zmiana uzupełniała dotychczasowe regulacje zawarte w ustawie sankcyjnej o instytucję tymczasowego zarządu przymusowego oraz o zapewnienie wsparcia pracownikom świadczącym pracę na rzecz podmiotów objętych sankcjami. Mimo że szczegółowe omówienie wprowadzonych instrumentów wykracza poza ramy niniejszego artykułu, warto zauważyć, że minister właściwy do spraw gospodarki może w formie decyzji ustanowić zarząd przymusowy względem podmiotu wpisanego na listę. Celem ustanowionego zarządu jest zbycie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, gdy okazuje się to niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium RP i służy to:

- utrzymaniu miejsc pracy w tym przedsiębiorstwie lub
- utrzymaniu w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym, lub
- ochronie interesu ekonomicznego państwa⁵⁷.

Realizacja zadań przez zarządcę ma na celu dalsze sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstwa podmiotu gospodarczego do czasu zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem – czyli ich przejęcia przez kapitał niezwiązany z osobami i podmiotami wspierającymi rosyjską agresję. Środki ze sprzedaży są zamrożone na rachunkach dotychczasowych właścicieli objętych sankcjami.

Alternatywnym rozwiązaniem przyjętym w ustawie jest zastosowanie zarządu w celu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych należących do osoby albo podmiotu wpisanych na listę, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

⁵⁶ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach..., s. 1–2.

⁵⁷ Artykuł 6a ust. 1 ustawy sankcyjnej.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania, warto po raz kolejny przytoczyć uzasadnienie do jednego z wyroków WSA w Warszawie oddalających skargi na decyzje dotyczące wpisu na listę sankcyjną:

(...) agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, rozpoczęta w dniu 24 lutego 2022 r. spowodowała liczne zmiany na świecie, także w Polsce, związane z bezpieczeństwem narodowym, ale również skutkowałą podjęciem kroków prawnych w kwestii przeciwdziałania wspieraniu tej agresji. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. jest tego wyrazem. (...) Od końca II wojny światowej na arenie europejskiej nie mieliśmy bowiem do czynienia z jawną agresją jednego państwa na drugie. Nie jest zatem pozbawione uzasadnienia działanie ustawodawcy w zakresie ograniczenia, uproszczenie postępowania administracyjnego w sprawach wpisu na listę osób i podmiotów wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r.⁵⁸

Można stwierdzić, że bezsporny pozostaje szczególny charakter ustawy sankcyjnej uzasadniony okolicznościami i celem jej powstania, przy uwzględnieniu jednak podstawowych elementów gwarancyjnych wobec osoby lub podmiotu wpisywanego na listę. Z jednej strony bowiem podmiot inicjujący postępowanie zazwyczaj sam nie jest jego stroną, podmiotu zaś, którego postępowanie dotyczy, nie informuje się o jego wszczęciu, a jedynie o ewentualnie negatywnym dla niego skutku. Ponadto decyzje w sprawach sankcyjnych mają ograniczone uzasadnienia i wskutek tego nie wymagają przedstawienia całościowego materiału dowodowego stanowiącego podstawę ich wydania, ich doręczenie odbywa się przez ogólnodostępny BIP, a postępowanie jest jednoinstancyjne. Z drugiej strony podmiotowi czy osobie wpisanym na listę przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądów administracyjnych, a dokonanie wpisu nie może być traktowane w kategoriach sankcji, czyli kary sensu stricto, ponieważ jest w rzeczywistości tymczasowym środkiem ograniczającym, mającym unieemożliwić udzielenie bezpośredniego lub pośredniego wsparcia dla działań władz FR i Białorusi. W tym kontekście przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania spełniają wymogi konstytucyjne oraz wpisują się we wskazane wcześniej zalecenia UE, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 4 VII 2023 r., sygn. I SA/Wa 2528/22; wyrok z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22.

dysponować dodatkowymi, względem unijnych, ramami prawnymi umożliwiającymi zamrażanie środków finansowych i aktywów finansowych oraz zasobów gospodarczych osób i podmiotów podlegających środkom ograniczającym na szczeblu krajowym.

Dotychczasowe stosowanie tych rozwiązań dowodzi ich skuteczności jako autonomicznych względem unijnych instrumentów mrożenia, chociaż – co wskazano wcześniej – rozwiązania te częściowo opierają się na prawodawstwie europejskim. Niewątpliwie bezpośrednie sąsiedztwo Polski z Rosją i zaatakowaną przez nią Ukrainą oraz z Białorusią wymaga zastosowania dodatkowych środków, które wykraczałyby poza ogólnounijne rozwiązania oraz opierałyby się na konsensusie na poziomie UE. Jest to uzasadnione zarówno z perspektywy polskiej racji stanu, uwarunkowanej położeniem Polski i względami historycznymi, jak i z perspektywy bezpieczeństwa narodowego. Skala nie tylko zaangażowania Polski w pomoc Ukrainie, lecz także zagrożenia RP i jej mieszkańców, z racji sąsiedztwa z tymi państwami, jest oczywiście inna niż w przypadku oddalonych od strefy konfliktu państwach np. Półwyspu Iberyjskiego.

Warto zwrócić uwagę na efekty stosowania indywidualnych krajowych środków ograniczających, o których mowa w ustawie sankcyjnej. Na prowadzonej przez MSWiA liście sankcyjnej w dniu 1 stycznia 2024 r. znajdowało się 498 osób i podmiotów (425 osób oraz 73 podmioty). Do WSA w Warszawie skierowano łącznie 64 skargi na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym 56 skarg na decyzje w sprawach wpisu na listę sankcyjną, siedem skarg na decyzje o odmowie wykreślenia z listy oraz jedną na decyzję zmieniającą decyzję w sprawie wpisu na listę. Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął dziewięć decyzji o wykreśleniu z listy sankcyjnej osób lub podmiotów. Dwie z nich zostały wydane z uwagi na następcze umieszczenie objętych nimi jednej osoby i jednego podmiotu w załączniku I do rozporządzenia 269/2014 (wykreślenie było spowodowane koniecznością uniknięcia powielania się sankcji krajowych i unijnych). W odniesieniu do siedmiu podmiotów natomiast decyzję o wykreśleniu z listy podjęto ze względu na zaistnienie nowych okoliczności faktycznych, tj. zmianę struktury właścicielskiej, a więc zniesienie powiązania z osobą lub podmiotem stanowiącymi powód umieszczenia na liście. Ten przypadek dobrze obrazuje rzeczywistą rolę indywidualnych środków ograniczających jako środków tymczasowych, których celem jest ograniczenie lub zniesienie powiązania ze strukturami państwowymi Rosji lub Białorusi, a nie trwałe wyeliminowanie danego podmiotu z obrotu gospodarczego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na dzień 1 stycznia 2024 r. rozpatrzył 21 skarg dotyczących wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji o wpisie na listę sankcyjną, decyzji odmawiającej wykreślenia z listy sankcyjnej, decyzji zmieniającej zakres zastosowanych indywidualnych środków ograniczających bądź decyzji o wykreśleniu z listy. Wszystkie z nich oddalono, co potwierdza prawidłowość całego procesu decyzyjnego związanego z objęciem środkami ograniczającymi określonych osób i podmiotów. Ponadto trzy skargi do WSA zostały wycofane przez skarżącego, a w kolejnych czterech przypadkach sąd odrzucił skargi ze względów formalnych (wniesiono je po terminie). Zaskarżone decyzje w sprawie wpisu na listę dwóch podmiotów stały się prawomocne. Cztery podmioty (w tym jeden w dwóch sprawach) i trzy osoby wniosły skargi kasacyjne do NSA.

Na podstawie krajowych i unijnych indywidualnych środków ograniczających KAS zamroziła na terytorium Polski aktywa o łącznej wartości ok. 1,21 mld euro⁵⁹ (sposób prowadzenia statystyki w tym zakresie nie pozwala na wyodrębnienie oddzielnych wartości dla unijnych i krajowych środków ograniczających). Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki zastosował zarząd przymusowy wobec siedmiu podmiotów.

Przytoczone dane pokazują szerokie zastosowanie rozwiązań przyjętych w ustawie sankcyjnej oraz wskazują na ich skuteczność. Tym samym zostaje spełniona wytyczna Rady UE dotycząca potrzeby przyjęcia krajowych rozwiązań w zakresie indywidualnych środków ograniczających, zgodnie z którą:

Środki te powinny umożliwić krajowym organom bezzwłoczne nakazywanie i realizację zamrażania wszelkich środków finansowych i zasobów gospodarczych w ramach jurysdykcji państwa członkowskiego, którego to dotyczy, należących do wyznaczonej osoby lub podmiotu będących ich własnością, kontrolowanych lub posiadanych przez nie oraz mogłyby być również skierowane do osób lub podmiotów pochodzących z Unii Europejskiej i prowadzących tam główną działalność⁶⁰.

Inną kwestią jest ocena tego, czy rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę są rozwiązaniami docelowymi. Biorąc pod uwagę już sam tytuł ustawy sankcyjnej, negatywna odpowiedź na to pytanie wydaje się dość

⁵⁹ Stan na dzień 30 września 2023 r.

⁶⁰ *Aktualizacja dobrych praktyk UE...*, pkt 26.

oczywista. Ustawa określa bowiem szczególne rozwiązania jedynie w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz w kontekście naruszeń praw człowieka w Rosji i Białorusi i nie zapewnia możliwości jej stosowania w innych okolicznościach. Ustanowione w niej mechanizmy, zarówno te wprowadzające autonomiczny krajowy system indywidualnych środków ograniczających, jak i te, które mają zapewnić stosowanie sankcji unijnych (jak wskazanie organu właściwego w zakresie zapobiegania omijania tych sankcji czy wprowadzenie przepisów penalizujących naruszenie sankcji UE), są ograniczone wyłącznie do działań FR i Białorusi lub wprost wskazanych rozporządzeń UE. Tymczasem ONZ i UE wprowadzają środki ograniczające w stosunku do wielu innych państw z uwagi na nieprzestrzeganie przez nie prawa międzynarodowego lub praw człowieka czy też prowadzenie przez nie polityki lub działań sprzecznych z praworządnością lub zasadami demokracji. W tym wypadku Polska jest już pozbawiona instrumentów prawnego oddziaływania analogicznych do tych wprowadzonych ustawą sankcyjną. W efekcie nie ma możliwości nie tylko nałożenia własnych środków, lecz przede wszystkim zapewnienia skutecznego stosowania unijnych środków ze względu na niewskazanie organu właściwego w tych sprawach oraz nieokreślenie sankcji karnej za ominięcie tych środków. Wyjątek stanowią kwestie związane z zapobieganiem terroryzmowi i unormowania wynikające ze wspomnianej wcześniej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Poruszone zagadnienie zasługuje na oddzielne opracowanie, oparte zwłaszcza na analizie przepisów obowiązujących w innych państwach. Dla przykładu warto przywołać rozwiązania przyjęte w Republice Czeskiej ustawą nr 1/2023 w sprawie środków ograniczających wobec niektórych poważnych czynów stosowanych w stosunkach międzynarodowych⁶¹, która weszła w życie 3 stycznia 2023 r. Aby podmiot znalazł się na czeskiej krajowej liście sankcyjnej, musi zostać spełniona przesłanka wynikająca z jednego z unijnych reżimów sankcyjnych. Inny warunek to zaistnienie sytuacji, w której stosowanie środków ograniczających wobec konkretnej osoby fizycznej lub prawnej jest zgodne z interesem polityki zagranicznej lub bezpieczeństwem Republiki Czeskiej. Nie dotyczy to zatem środków ograniczających wprowadzonych przez UE wyłącznie w odniesieniu do Rosji

⁶¹ *Zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních vztazích (sankční zákon)*, https://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/legislativa/pravni_predpisy_v_pusobnosti_mzv/zakon_c_1_2023_sb_o_omezujících.html [dostęp: 27 XI 2023].

i Białorusi, lecz także względem wszystkich innych państw, w stosunku do których UE podjęłaby takie decyzje. Lista krajowa jest w tym rozwiązaniu uzupełnieniem unijnych mechanizmów sankcyjnych i stosuje się ją wtedy, gdy dyskusja na szczeblu unijnym zajmuje dużo czasu lub gdy istnieje ryzyko, że jej cel nie zostanie osiągnięty. Analogicznie jak w przypadku polskiej ustawy sankcyjnej wpisanie osoby na listę sankcyjną UE co do zasady skutkuje skreśleniem tej osoby z listy krajowej (w przypadku gdy przyczyny umieszczenia osób na obu listach są tożsame). W wyjątkowych sytuacjach, jeśli Czechy zastosują wobec takiej osoby sankcje w większym stopniu niż UE, ta osoba pozostanie na liście krajowej właśnie ze względu na środki ograniczające, które wykraczają poza określone sankcje UE.

Na gruncie polskiego prawa warte rozważenia byłoby wykorzystanie w szerszym kontekście skutecznych rozwiązań przyjętych ustawą sankcyjną oraz doświadczeń wynikających z jej stosowania. Służyłoby to podjęciu prac nad ustawą wprowadzającą stałe rozwiązania pozwalające na stosowanie indywidualnych środków ograniczających w zależności od zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Stosowane byłyby one w odniesieniu do osób i podmiotów wspierających inne (nieujęte w ustawie sankcyjnej) reżimy państwowe, w stosunku do których wspólnota międzynarodowa, w tym UE, wprowadza sankcje.

Bibliografia

Kędzierski M.A., *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 10, s. 20–45.

Kędzierski M.A., *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 11, s. 36–55.

Kobza P., *Środki restrykcyjne jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2006, nr 3, s. 9–31.

Lewna A., *Kiedy wojenny zapal może zaszkodzić. Kilka uwag o przestępstwie z art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 86–101.

Pospieszna P., *Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12, s. 311–321. <https://doi.org/10.14746/rie.2018.12.21>.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz, J. Grynfelder i in. (red.), Warszawa 2020.

Sulek M., *Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 398–410.

Źródła internetowe

Sejm uznał Rosję za państwo wspierające terroryzm, 14 XII 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=4774505381CECC10C1258918007022FA> [dostęp: 25 X 2023].

Akty prawne

Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. (DzU z 1996 r. nr 117 poz. 557).

Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (DzU z 1956 r. poz. 171).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – (Dz. Urz. UE C 202/47 z 7 VI 2016 r.).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – (Dz. Urz. UE C 202/13 z 7 VI 2016 r.).

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (DzU z 2003 r. nr 78 poz. 708).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78/6 z 17 III 2014 r., ze zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134/1 z 20 V 2006 r., ze zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz. Urz. UE L 344/70 z 28 XII 2001 r.).

Opinia Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, Bruksela, 19 VI 2020 r., C (2020) 4117 final.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (DzU z 2022 r. poz. 1713).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (t.j. DzU z 2023 r. poz. 1497 i 1859).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. DzU z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. DzU z 2023 r. poz. 1124, ze zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. DzU z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. DzU z 2023 r. poz. 519, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. DzU z 2023 r. poz. 122).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. DzU z 2023 r. poz. 1634, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. DzU z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2023 r. poz. 775).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo wspierające terroryzm (M.P. z 2022 r. poz. 1253).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2022 r. o uznaniu władz Federacji Rosyjskiej za reżim terrorystyczny (M.P. z 2022 r. poz. 1043).

Zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), https://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/legislativa/pravni_predpisy_v_pusobnosti_mzv/zakon_c_1_2023_sb_o_omezujících.html [dostęp: 27 XI 2023].

Orzecznictwo

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 V 2023 r., sygn. III OZ 207/23.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 VII 2023 r., sygn. I SA/Wa 2528/22.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 VI 2023 r., sygn. I SA/Wa 2541/22.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2524/22.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 V 2023 r., sygn. I SA/Wa 2522/22.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 II 2023 r., sygn. I SA/Wa 2527/22.

Inne dokumenty

Aktualizacja dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających, Bruksela, 4 V 2018 r., dokument nr 8519/18, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30 X 2023].

Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2023 r. DPP-TPZ.0272.2.2023.AK(38), Decyzja odmowna – Timur Raszidow, <https://www.gov.pl/web/mswia/decyzje-ministra-swia-w-sprawie-wpisu-na-liste-sankcyjna> [dostęp: 22 X 2023].

Lista osób i podmiotów objętych sankcjami, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 27 X 2023].

Ogólne ramy dla sankcji unijnych, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-framework-for-eu-sanctions.html> [dostęp: 26 X 2023].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo sponsorujące terroryzm (2022/2896(RSP)) – (Dz. Urz. UE C 167/18 z 11 V 2023 r.), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0405_PL.html [dostęp: 27 IX 2023].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2022 r. w sprawie eskalowania przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie (2022/2851(RSP)) – (Dz. Urz. UE C 132/94 z 14 IV 2023 r.), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0353_PL.html [dostęp: 27 IX 2023].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie zwalczania bezkarności za zbrodnie wojenne w Ukrainie (2022/2655(RSP)) – (Dz. Urz. UE C 479/68 z 16 XII 2022 r.), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0218_PL.html [dostęp: 27 IX 2023].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przypadków łamania praw człowieka przez prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie, zwłaszcza Wagner Group (2021/2982(RSP)) – (Dz. Urz. UE C 224/104 z 8 VI 2022 r.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.224.01.0104.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2022%3A224%3ATOC [dostęp: 27 IX 2023].

Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Druk nr 2131, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2131> [dostęp: 23 X 2023].

Wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L 344/93 z 28 XII 2001 r.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02001E0931-20171115> [dostęp: 30 X 2023].

Mariusz Cichomski

Prawnik, socjolog. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, nadzorem nad działalnością służb, legislacją w zakresie bezpieczeństwa oraz sprawami dotyczącymi stosowania środków ograniczających. Autor ponad trzydziestu publikacji z zakresu bezpieczeństwa, w szczególności w wymiarze prawnym, i z socjologii.