

Polskie indywidualne środki ograniczające zastosowane wobec podmiotów gospodarczych w kontekście wojny w Ukrainie oraz sytuacji w Rosji i Białorusi

Polish individual restrictive measures applied to economic entities
in the context of the war in Ukraine and the situation in Russia and Belarus

MARIUSZ CICHOMSKI

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji

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

KONRAD KACZOR

Autor niezależny

 <https://orcid.org/0009-0009-7182-4027>

Abstrakt

Polska, podobnie jak kilka innych państw Unii Europejskiej, przyjęła indywidualne środki ograniczające w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. oraz naruszeniami praw człowieka wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej w Rosji i Białorusi. Celem artykułu jest charakterystyka podmiotów gospodarczych objętych stosowanymi w Polsce środkami ograniczającymi. Uwzględniono rodzaj działalności prowadzonej przez te podmioty, państwa ich rejestracji oraz powiązania z Rosją lub Białorusią jako powód zamrożenia ich działalności na podstawie polskiej listy sankcyjnej oraz decyzji administracyjnych, na mocy których dokonano wpisu na tę listę. Jako przykład autorzy zanalizowali przypadek podmiotu gospodarczego

wpisanego na listę, z uwzględnieniem opisu przesłanek wpisu, ustalonego zakresu środków ograniczających oraz dodatkowych mechanizmów prawnych zastosowanych w celu minimalizowania negatywnych skutków dla państwa nakładającego te środki. Analiza przypadku pozwoliła odpowiedzieć na pytanie o zasadność wprowadzania indywidualnych środków ograniczających na poziomie krajowym oraz na pytanie, czy ich stosowanie może mieć znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, funkcjonowania infrastruktury przesyłowej i infrastruktury krytycznej.

Słowa kluczowe

środki ograniczające, lista sankcyjna, sankcje, wojna w Ukrainie

Abstract

Poland, like several other European Union countries, adopted restrictive measures in response to the Russian Federation's aggression against Ukraine in 2022, as well as serious human rights violations against civil society and the democratic opposition in Russia and Belarus. The aim of this article is to characterise the economic entities subject to the restrictive measures applied in Poland. The type of activities carried out by these entities, the countries of their registration and their links with Russia or Belarus were taken into account as reasons for freezing their activities on the basis of the Polish sanctions list and the administrative decisions by which the list was entered. As an example, the authors analysed the case of an economic entity listed on the sanctions list, taking into account both the rationale for its inclusion and the established scope of restrictive measures, as well as additional legal mechanisms implemented to minimise the negative effects of these measures. The case analysis allowed for answering the question of the legitimacy of introducing individual restrictive measures at the national level and whether the application of such measures can impact the security of energy resource supplies, the functioning of transmission infrastructure, and critical infrastructure.

Keywords

restrictive measures, sanctions list, sanctions, war in Ukraine

Środki ograniczające w Unii Europejskiej

Wprowadzone dotychczas pakiety środków ograniczających Unii Europejskiej związanych z agresją Federacji Rosyjskiej (FR) na Ukrainę (16 pakietów

na czas przygotowania artykułu) i wsparciem udzielonym w tym zakresie Rosji przez Białoruś, mają swoje podstawy prawne w art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej¹. Umożliwia on Radzie UE nakładanie środków ograniczających przeciwko rządowi państw niebędących państwami członkowskimi UE, podmiotom niepaństwowym, np. podmiotom gospodarczym, a także osobom fizycznym w celu wywołania zmian w ich działaniach. Drugi fundament traktatowy stosowania przez UE środków ograniczających to art. 215 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej², zgodnie z którym Rada UE może przyjąć niezbędne środki w celu wykonania decyzji przyjętych wynikających z art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, aby zagwarantować ich jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich³. Odnosi się to do możliwości stosowania środków ograniczających o charakterze gospodarczym (sektorowym), jak zakazy przywozu z państw objętych tymi środkami określonych rodzajów produktów czy surowców, oraz o charakterze finansowym. Są to zwłaszcza stosowane w odniesieniu do konkretnych osób lub podmiotów gospodarczych zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych będących w posiadaniu tych osób lub podmiotów bądź znajdujących się pod ich kontrolą. Oddzielne zagadnienie stanowią sankcje dyplomatyczne, w tym zawieszenie oficjalnych wizyt, dwustronnej lub wielostronnej współpracy z UE, bojkot wydarzeń⁴.

Problemem nie jest jednak znalezienie istotnych pod względem ekonomicznym słabych punktów państwa, wobec którego mają być stosowane środki ograniczające. Głębokość powiązań międzynarodowych jest na tyle duża, że stosunkowo łatwo można określić, jakie ograniczenia byłyby przez

¹ *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).

² *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).

³ Zob. M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym – szczególnie indywidualne środki ograniczające przyjęte w Polsce w kontekście wojny w Ukrainie i sytuacji w Białorusi. Perspektywa prawna*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2024, nr 5, s. 95–96. <https://doi.org/10.4467/27204383TER.24.003.19391>; *Ogólne ramy dla sankcji unijnych*, Unia Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-framework-for-eu-sanctions.html> [dostęp: 20.02.2025].

⁴ *Ogólne ramy dla sankcji unijnych...*

to państwo najbardziej odczuwalne. Przyjęcie środków ograniczających na poziomie UE wymaga jednak uzgodnienia tego między państwami członkowskimi, co jest dużym wyzwaniem nie tylko w wymiarze politycznym, lecz także gospodarczym. Stosowanie środków ograniczających o charakterze zarówno sektorowym, jak i indywidualnym wymaga ze strony każdego z państw członkowskich UE starannej analizy skutków wprowadzenia tych środków⁵. O złożoności procesu wprowadzania kolejnych restrykcji i jego stopniowości świadczy wskazana wcześniej dotychczasowa liczba 16 tzw. pakietów sankcyjnych⁶ wprowadzonych w związku z konfliktem w Ukrainie. Podstawą ich wprowadzenia była nowelizacja 3 głównych w tym zakresie aktów prawnych, tj. *Rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy* (dalej: rozporządzenie 765/2006), *Rozporządzenia 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) oraz *Rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie* (dalej: rozporządzenie 833/2014).

Przykładem wspomnianej stopniowości wprowadzania środków ograniczających mogą być restrykcje dotyczące rosyjskiego gazu płynnego (LPG). Dopiero *Rozporządzeniem Rady (UE) 2023/2878 z dnia 18 grudnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*, będącym 12 pakietem sankcji UE przeciwko FR, wprowadzono zakaz importu z Rosji LPG i jego składników, czyli surowca, którego eksport stanowi jedno z najistotniejszych źródeł dochodu tego państwa

⁵ Zob. szerzej: M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 96; 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>.

⁶ Na temat relacji pojęć: sankcje, środki ograniczające, środki odwetowe na poziomie UE zob. szerzej: M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 99–100; P. Kobza, *Środki restrykcyjne jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2006, nr 3, 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.

i przekłada się na zwiększanie jego zdolności militarnych. Jednocześnie przyjęto okres przejściowy, który pozwalał na sprowadzanie LPG z Rosji do 20 grudnia 2024 r. na mocy praw nabytych, czyli kontraktów zawartych przed wejściem w życie środków ograniczających. W efekcie realny zakaz zaczął obowiązywać dopiero po prawie 3 latach od wybuchu pełnoskalowego konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

W tego typu przypadkach to możliwości lub interesy państwa, które ma zastosować restrykcje, wpływają na zgodę na wprowadzenie określonych ograniczeń, a nie miarkowanie środków ograniczających ze względu na adekwatność do zmieniającej się sytuacji będącej powodem wprowadzenia ograniczeń (np. zmiany na froncie i działania agresora). Przy podejmowaniu tej decyzji najważniejszy jest poziom uzależnienia danego kraju od dostaw określonych surowców czy towarów z państwa, wobec którego mają być zastosowane środki ograniczające. Brak realnej dywersyfikacji źródeł dostaw może przekształcić się w sytuację kryzysową (brak odporności państwa w danym zakresie). Może nastąpić także ograniczenie dochodów państwa, czego przykładem jest długotrwała dyskusja na poziomie wspólnotowym nad wprowadzeniem ograniczeń w zakresie importu diamentów z FR.

W związku z konsensusem państw członkowskich wymaganym do wprowadzenia środków ograniczających nie powinny zaskakiwać ograniczona skuteczność tych środków w wymiarze wspólnotowym czy długotrwałość procesu decyzyjnego. Dotyczy to determinantów tego konsensusu, jakimi są zarówno partykularne interesy ekonomiczne państw, jak i ich odporność wewnętrzna na odcięcie dostaw określonych surowców bądź towarów z kraju objętego sankcjami. Ponadto ma znaczenie odległość od danego państwa do miejsca stanowiącego źródło wprowadzania ograniczeń (np. miejsce konfliktu, położenie kraju, na które chce się wywrzeć presję). Z oczywistych względów percepcja zagrożenia ze strony FR jest inna w Polsce czy na Łotwie niż w Hiszpanii lub Portugalii, tak samo jak różne jest podejście tych państw do zagrożeń z kontynentu afrykańskiego⁷. Przekłada się to również na gotowość na ponoszenie konsekwencji wprowadzania środków ograniczających. Ta różnica w percepcji powoduje potrzebę znalezienia krajowych środków ograniczających, które będą uzupełnieniem środków wspólnotowych i pozwolą na dostosowanie wykorzystywanych rozwiązań w wymiarze geopolitycznym. Właśnie z tej przyczyny w kontekście konfliktu

⁷ M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 124.

w Ukrainie takie państwa, jak Polska, Czechy⁸ czy Łotwa⁹ stosują własne środki ograniczające o charakterze subsydiarnym względem unijnych.

Powstaje pytanie, jaka powinna być wzajemna relacja wspólnotowych i krajowych środków ograniczających¹⁰. Odwołanie do niej znajduje się w art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym UE: (...) *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.*

Należy podkreślić, że kompetencja w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w tym do przyjmowania środków ograniczających, nie ma charakteru wyłącznego, a państwa członkowskie zachowują samodzielne uprawnienia w tych obszarach i mają prawo przyjmować własne środki ograniczające, niezależne od środków UE, tak jak zrobiły to Polska, Czechy i Łotwa. Źródłem kompetencji państw członkowskich w tym zakresie są wyłącznie przepisy prawa krajowego. Przy przyjmowaniu własnych środków ograniczających państwa członkowskie muszą zapewnić, że te środki nie zagrażają urzeczywistnieniu celów, którym mają służyć środki przyjęte przez UE.

Warto też wspomnieć o wytycznych Rady UE pt. *Aktualizacja dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających*. Wskazano w nich, że państwa członkowskie, oprócz prawodawstwem przyjętym na poziomie unijnym, powinny w razie potrzeby dysponować także takimi rozwiązaniami prawnymi, które na szczeblu krajowym umożliwiłyby im zamrażanie środków finansowych i aktywów finansowych oraz zasobów gospodarczych osób i podmiotów podlegających unijnym środkom ograniczającym. Przepisy krajowe powinny ponadto umożliwiać zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych tym podmiotom i osobom lub na ich korzyść, w tym przez administracyjne środki oddziaływania lub stosowanie sądowych postanowień

⁸ *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_omezujicich.html [dostęp: 26.02.2025].

⁹ *Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums*, <https://likumi.lv/doc.php?id=280278> [dostęp: 26.02.2025].

¹⁰ Zob. szerzej: M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 102–107.

o zabezpieczeniu¹¹. Wyjaśniono, że środki te powinny umożliwić krajowym organom nakazywanie i realizację zamrażania środków finansowych i zasobów gospodarczych w ramach jurysdykcji państwa członkowskiego, należących do danej osoby lub podmiotu będących ich własnością, kontrolowanych lub posiadanych przez nie, a także powinny być skierowane do osób lub podmiotów pochodzących z UE i prowadzących tam główną działalność¹².

Polskie rozwiązania w zakresie stosowania indywidualnych środków ograniczających w związku z konfliktem w Ukrainie

Polską regulacją określającą zasady stosowania krajowych indywidualnych środków ograniczających w związku z konfliktem w Ukrainie jest *Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego* (dalej: ustawa szczególna). Zapewniła ona stosowanie unijnych rozporządzeń 765/2006, 269/2014 oraz 833/2014 – określiła sankcje karne lub prawno-administracyjne za naruszenie środków ograniczających opisanych w tych rozporządzeniach, wskazała organy właściwe do stosowania tych rozporządzeń na gruncie krajowym oraz niezbędne procedury. Ponadto określiła ramy stosowania krajowych środków ograniczających przy uwzględnieniu podstawowych zasad wynikających z rozporządzeń 765/2006 oraz 269/2014.

Ustawa ta w wymiarze stosowania indywidualnych środków ograniczających jest autonomicznym aktem prawa krajowego, wykorzystującym jedynie mechanizmy stosowane przez UE (przez odesłanie do nich, a nie powielanie ich treści). Wynika to wprost z brzmienia art. 1 pkt 1 i 2 ustawy szczególnej, odwołujących się do wspólnotowych środków ograniczających określonych w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 oraz w art. 2 i 9 rozporządzenia 269/2014. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy szczególnej nakładane środki nie mogą się dublować: *Zakres środków, o których mowa w art. 1, stosowanych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę nie może powielać zakresu*

¹¹ Aktualizacja dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających, Bruksela, 4.05.2018, dokument nr 8519/18, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 20.02.2025].

¹² Tamże.

środków określonych względem tych osób i podmiotów w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 lub rozporządzeniu 269/2014.

Rozwiązania krajowe w zakresie określania indywidualnych środków ograniczających zostały oparte na liście osób i podmiotów (dalej: lista) prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jest ona dostępna na jego stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej¹³. Przed wpisem na listę minister wydaje decyzję, indywidualizowaną i zaskarżalną do sądu administracyjnego, o wprowadzeniu indywidualnych środków ograniczających wobec danej osoby lub podmiotu oraz o zakresie tych środków.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych podejmuje decyzję w sprawie wpisu względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu odpowiednio rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

- 1) agresję FR 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 FR lub Białorusi
- lub bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu dysponowanych przez nie takich środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych¹⁴.

Spełnienie którejś z wymienionych przesłanek musi być wykazane w ramach wydawanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych decyzji o wpisie na listę. W odniesieniu do wpisanych na nią osób lub podmiotów stosuje się:

- odpowiednio środki określone w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 lub określone w art. 2 i 9 rozporządzenia 269/2014, w ramach których zamraża się odpowiednio środki finansowe, fundusze i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu,

¹³ *Lista osób i podmiotów objętych sankcjami*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 24.02.2025].

¹⁴ Artykuł 3 ust. 2 ustawy szczególnej.

w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów i organów wymienionych na liście sankcyjnej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z tym środkiem ograniczającym jest skorelowany zakaz bezpośredniego oraz pośredniego udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych wymienionym na liście sankcyjnej osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom i organom ani na ich rzecz, a także zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednie lub pośrednie obejście środków;

- wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie *Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*¹⁵.

Ponadto w stosunku do osób wpisanych na listę może zostać zastosowany środek ograniczający w postaci wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany (art. 434 *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*).

Decyzję w sprawie wpisu na listę lub wykreślenia z niej minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek ustawowo wskazanych podmiotów. Uprawnienie dotyczące wnioskowania o dokonanie wpisu przyznano służbom specjalnym mogącym pozyskiwać informacje o istniejących powiązaniach zarówno na podstawie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i analityczno-informacyjnych oraz od służb partnerskich z innych krajów. Ponadto uprawnienie to przysługuje dwóm służbom o charakterze policyjnym, tj. Policji i Straży Granicznej, podmiotom dysponującym wiedzą o transferach środków finansowych, tj. Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (czyli krajowej jednostce analityki finansowej), Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesowi Narodowego Banku Polskiego czy Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) oraz Prokuratorowi Krajowemu, a także Przewodniczącemu Komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa, ze względu na rolę koordynacyjną tego komitetu¹⁶.

Należy podkreślić, że analogicznie jak w przypadku środków ograniczających stosowanych przez UE, polskie krajowe środki ograniczające

¹⁵ Artykuł 1 ustawy szczególnej.

¹⁶ Zob. szerzej: M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 109–114.

mają charakter zapobiegawczy, a nie represyjny czy konfiskacyjny¹⁷. Ich celem jest uniemożliwienie dostarczenia środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych do FR czy Białorusi.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy zastosowanych krajowych indywidualnych środków ograniczających

Na dzień 31 stycznia 2025 r. na krajowej liście środków ograniczających figurowały łącznie **523 osoby i podmioty gospodarcze**¹⁸. Na **428 osób** wpisanych na listę 379 to osoby powiązane z Białorusią (obywatele Białorusi, w tym parlamentarzyści, dziennikarze propagandyści, funkcjonariusze służb, prokuratorzy i sędziowie), 49 natomiast to osoby powiązane z FR (47 obywateli Rosji, 1 obywatel Mołdawii i 1 obywatel Polski).

Na **95 podmiotów gospodarczych** wpisanych na listę:

- 14 to podmioty powiązane z Białorusią, w tym zarejestrowane:
 - w Polsce – 6,
 - w Białorusi – 5,
 - na Węgrzech – 1,
 - w Zjednoczonych Emiratach Arabskich – 1,
 - na Cyprze – 1.
- 81 to podmioty powiązane z FR, w tym zarejestrowane:
 - w Polsce – 49,
 - w FR – 18,
 - na Cyprze – 7,
 - w Kazachstanie – 4,
 - w Luksemburgu – 1,
 - w Turcji – 1,
 - na Łotwie – 1.

Wszystkie dotychczasowe wpisy na liście dotyczyły łącznie 535 osób i podmiotów (430 osób i 105 podmiotów). Od momentu przyjęcia ustawy szczególnej wydano łącznie **12 decyzji o wykreśleniu z listy w odniesieniu do:**

- 2 osób (1 osoba w związku z wpisem na listę UE, 1 osoba w związku z ustaniem przesłanek stosowania środków ograniczających),

¹⁷ *Opinia Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, Bruksela, 19.06.2020, C (2020) 4117 final, s. 6. Taka sama opinia w tym zakresie została przedstawiona w pkt 28 dokumentu Aktualizacja dobrych praktyk UE...*

¹⁸ Wyróżnienia w tekście pochodzą od autorów (przyp. red.).

- 10 podmiotów (1 wykreślenie nastąpiło w związku z wpisem na listę UE, 9 było związanych ze zmianami w strukturze własnościowej oraz zakończeniem współpracy z kontrahentami powiązanymi z FR lub Białorusią).

W związku z wydaniem decyzji o dokonaniu wpisu na listę środków ograniczających do wojewódzkiego sądu administracyjnego skierowano łącznie 96 skarg, z tego 37 zostało oddalonych (12 prawomocnie, w tym 3 po wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, NSA), 4 – uchylono, 10 – odrzucono, 8 – umorzono, a 37 pozostaje w toku. Do NSA skierowano 28 skarg kasacyjnych.

Na potrzeby analizy opisywanego zagadnienia, mając na uwadze konieczność przedstawienia całości dotychczas zastosowanych środków ograniczających, w dalszej części artykułu uwzględniono zarówno podmioty gospodarcze, które znajdowały się na liście 31 stycznia 2025 r., jak i wykreślone z niej do tego dnia. Pozwoli to na przedstawienie pełnego spektrum zastosowanych do tej pory krajowych środków ograniczających.

Jak wskazano, stosowanie środków ograniczających na poziomie UE wymaga pełnego konsensusu państw członkowskich, co z założenia powoduje rozciągnięcie w czasie procesu nakładania tych środków – od momentu wytypowania podmiotu do objęcia restrykcjami do ich wprowadzenia w życie aktem prawa unijnego. Jest to także duże wyzwanie dla samej UE w kontekście stosunków bilateralnych z państwami trzecimi. Polityka zagraniczna prowadzona przez państwa członkowskie nie jest jednolita – kierują się one przede wszystkim własnymi interesami. Przyczyn tej niejednolitości jest wiele, od położenia geograficznego (bliskość FR i Białorusi) przez posiadane zasoby i bogactwa naturalne (złoża paliw kopalnych, minerałów oraz możliwość ich szybkiego nabycia w przypadku zastosowania środków ograniczających) aż do możliwości zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w wielu wymiarach (infrastruktura przesyłowa, zapewnienie mieszkańcom ochrony i zaspokojenie ich potrzeb).

Wprowadzanie przez państwa krajowych środków ograniczających daje realne szanse na szybsze reagowanie na zmieniającą się sytuację nie tylko polityczną, lecz przede wszystkim gospodarczą, co pozwala na elastyczne kształtowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego stosowanych środków ograniczających. Jednocześnie zapewnia łatwość dotarcia do podmiotów gospodarczych przez krajowe mechanizmy oddziaływania (kontrola skarbową, system bankowy, koncesje, itp.). Wprowadzenie takich rozwiązań to niewątpliwie duże wyzwanie dla państw. Należy wziąć pod

uwagę szerokie spektrum zagrożeń dla państwa członkowskiego UE, które decyduje się na wprowadzenie tych środków. W pierwszej kolejności należy wskazać ryzyko obniżenia dochodów państwa związanych z prowadzeniem działalności przez podmiot (lub podmioty w przypadku wprowadzenia sankcji sektorowych) objęty środkami ograniczającymi, tj. obniżenie dotychczasowych wpływów podatkowych związanych ze skalą prowadzonej działalności gospodarczej, czy też zmniejszenie wolumenu określonych produktów na rynku, co również – przez zmniejszone zakupy – spowoduje mniejsze wpływy do budżetu za pośrednictwem podatku VAT.

Drugi obszar zagrożeń dotyczy infrastruktury posiadanej przez podmioty objęte środkami ograniczającymi. Zastosowanie takich środków może powodować zakłócenia w liniach przesyłowych użytkowanych przez te podmioty, np. gazu ziemnego, paliw płynnych czy sieci energetycznych. Może to prowadzić m.in. do wstrzymania produkcji w zakładach produkcyjnych, niedostarczania dostaw paliw do odbiorców indywidualnych (np. ogrzewanie domów), a także do zaprzestania działalności szpitali i innych podmiotów świadczących usługi dla ludności, których nieprzerwana praca jest niezbędna dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa i bezpieczeństwa jego obywateli.

Kolejne zagrożenia państwa mają związek z pracownikami podmiotów objętych środkami ograniczającymi. Rolą państwa, z przyczyn ekonomicznych i społecznych, jest takie kształtowanie rynku, aby jego obywatel nie tylko mógł podjąć zatrudnienie, lecz także by było ono stabilne. Niewątpliwie objęcie danego podmiotu gospodarczego środkami ograniczającymi, pomimo braku ich charakteru represyjnego, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości dalszego prowadzenia działalności może spowodować redukcję zatrudnienia czy też opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń lub innych świadczeń pracowniczych. Konsekwencje wpisu na listę ponoszą zatem zarówno właściciele firm, jak i pośrednio pracownicy.

Polska ustawa szczególna pozwala na złagodzenie tych niedogodności przez wprowadzenie instytucji tymczasowego zarządu przymusowego (art. 6a). Zadaniem tego zarządu jest zbycie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium RP w celu:

- 1) utrzymania miejsc pracy w tym przedsiębiorstwie lub
- 2) utrzymania w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym, lub
- 3) ochrony interesu ekonomicznego państwa.

Artykuł 6b pozwala natomiast na wprowadzenie tymczasowego zarządu przymusowego w celu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu własności środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, należących do osoby albo podmiotu wpisanych na listę, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa. Tymczasowy zarządca przymusowy ma na celu zapewnienie dalszego funkcjonowania podmiotu gospodarczego do czasu zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem, a zatem ich odcięcie od powiązania z osobami i podmiotami wspierającymi działalność reżimów w Rosji i Białorusi. Środki ze sprzedaży są zamrożone na rachunkach dotychczasowych właścicieli objętych sankcjami¹⁹.

Aby zadbać o interes społeczny, tj. interes pracowników przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty gospodarcze objęte środkami ograniczającymi, w art. 6e ustawy szczególnej wprowadzono także możliwość wystąpienia przez podmiot objęty środkami ograniczającymi z wnioskiem o przyznanie świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na zaspokojenie należności pracowniczych. W przypadku niewystąpienia przez pracodawcę z powyższym wnioskiem wypłata świadczeń może nastąpić również na podstawie indywidualnego wniosku pracownika.

Przedstawione rozwiązania pozwalają na zachowanie ciągłości prowadzenia działalności podmiotu wpisanego na listę oraz ochronę praw jego pracowników. W pewien sposób minimalizują one również zagrożenia, jakie przyjęło na siebie państwo wprowadzające własne restrykcje, które są z natury szersze niż rozwiązania unijne. Za przykład mogą posłużyć wspomniane polskie rozwiązania w postaci wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu oraz wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

¹⁹ Zob. szerzej: M. Cichomski, *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym...*, s. 121–122.

Podział środków ograniczających zastosowanych przez ministra spraw wewnętrznych na dzień 31 stycznia 2025 r. ze względu na państwo rejestracji podmiotów gospodarczych przedstawiał się następująco (w nawiasach podano udział procentowy w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych objętych środkami ograniczającymi):

- Polska – 64 podmioty (60,95%),
- FR – 19 podmiotów (18,10%),
- Cypr – 8 podmiotów (7,62%),
- Białoruś – 5 podmiotów (4,76%),
- Kazachstan – 4 podmioty (3,81%).

Ponadto zastosowano środki wobec pojedynczych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Luksemburgu, Turcji, Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz na Węgrzech i Łotwie (4,76%).

Należy zauważyć, że RP wpisała na listę nie tylko podmioty zarejestrowane w FR i Białorusi, co wynika z celu stosowania środków ograniczających na poziomie europejskim (ograniczenie finansowania agresji FR na Ukrainę oraz finansowania reżimu Aleksandra Łukaszenki), lecz przede wszystkim podmioty zarejestrowane w Polsce.

Stosowanie środków ograniczających w stosunku do podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w RP należy rozpatrywać także w aspekcie ich beneficjentów rzeczywistych oraz osób nimi zarządzających. To, że podmiot jest zarejestrowany w Polsce, nie oznacza, że ma on polski kapitał. Z uwagi na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej ta okoliczność nie ma żadnego znaczenia prawnego. Spełnienie ustawowych przesłanek rejestracji podmiotu gospodarczego (zarówno w formie spółki, jak i działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną) powoduje, że podlega on wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. W związku z tym spółka zarejestrowana w Polsce nie musi być spółką „polską” w kontekście jej kapitału założycielskiego i środków na prowadzenie działalności. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest dowolność w obsadzie jej kadry zarządzającej.

Podobna sytuacja dotyczy beneficjentów rzeczywistych podmiotów gospodarczych. Zgodnie z *Ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* beneficjentem rzeczywistym jest każda osoba fizyczna sprawująca bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad spółką przez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych. Umożliwiają one wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez spółkę lub każdą

osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna. Zatem beneficjentem podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce mogą być zarówno podmioty gospodarcze, jak i osoby fizyczne, powiązane z dowolnym państwem na świecie czy też podmiotem gospodarczym w nich zarejestrowanym. Mogą to być zatem osoby powiązane z reżimem w FR lub Białorusi. Implikuje to możliwość dowolnego transferu środków do tych państw i w konsekwencji przeznaczenie ich na wspieranie agresji na Ukrainę lub represji wobec opozycji demokratycznej w Rosji i Białorusi.

Środki ograniczające zastosowane przez ministra spraw wewnętrznych na dzień 31 stycznia 2025 r. dotyczą podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w następujących obszarach (w nawiasach podano udział procentowy w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych objętych środkami ograniczającymi):

- przemysł chemiczny (w tym produkcja i dystrybucja nawozów) – 17 podmiotów (16,20%),
- transport i spedycja – 11 podmiotów (10,48%),
- produkcja, eksport i dystrybucja gazu ziemnego (w tym posiadacze infrastruktury przesyłowej) – 9 podmiotów (8,57%),
- produkcja i dystrybucja chemii budowlanej – 8 podmiotów (7,62%),
- produkcja i dystrybucja oprogramowania – 6 podmiotów (5,71%),
- przemysł petrochemiczny – 5 podmiotów (4,76%),
- organizacja imprez masowych – 5 podmiotów (4,76%),
- produkcja i dystrybucja maszyn rolniczych – 5 podmiotów (4,76%),
- produkcja i dystrybucja gazów przemysłowych i medycznych – 4 podmioty (3,81%),
- obrót sklepą brzożową – 4 podmioty (3,81%),
- import i dystrybucja węgla – 3 podmioty (2,86%),
- przemysł hutniczy i wydobywczy – 3 podmioty (2,86%),
- sprzedaż pojazdów i części samochodowych – 3 podmioty (2,86%),
- sprzedaż sprzętu elektronicznego i telekomunikacyjnego – 3 podmioty (2,86%),
- produkcja artykułów higienicznych – 2 podmioty (1,90%),
- przemysł samochodowy – 2 podmioty (1,90%),
- przemysł maszynowy – 2 podmioty (1,90%),
- sektor finansowy – 2 podmioty (1,90%),
- produkcja i dystrybucja artykułów spożywczych – 2 podmioty (1,90%).

Ponadto środki ograniczające były zastosowane w stosunku do pojedynczych podmiotów prowadzących działalność w zakresie: sprzedaży artykułów sportowych, dystrybucji energii elektrycznej, produkcji maszyn, sprzedaży internetowej, produkcji akumulatorów, produkcji i dystrybucji soli, obrotu maszynami przemysłowymi, prowadzenia rozliczeń w ramach dystrybucji paliw oraz dystrybucji alkoholu metylowego. Łącznie stanowią one 8,57% podmiotów, wobec których zastosowano środki ograniczające.

W kontekście zakresu tematycznego niniejszego opracowania, a zatem podmiotów sprowadzających surowce energetyczne czy posiadaczy infrastruktury przesyłowej, dalsza analiza polskiej listy podmiotów objętych środkami ograniczającymi wskazuje, że zastosowano je w stosunku do (w nawiasach podano udział procentowy w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych objętych środkami ograniczającymi):

- 5 podmiotów sprowadzających surowce energetyczne, w tym 3 zajmujące się importem węgla (4,76%),
- 5 podmiotów posiadających infrastrukturę przesyłową (4,76%).

Wpis na listę objął również 4 podmioty gospodarcze, które były na wstępnym etapie prowadzenia działalności w zakresie importu i dystrybucji gazu. Nałożenie środków ograniczających na te podmioty miało charakter zapobiegawczy i uniemożliwiło im rozwinięcie pełnoskalowej działalności.

Jedna z zamrożonych spółek wpisanych na listę nie posiadała własnych sieci przesyłowych, niemniej jednak wpis na listę uniemożliwił jej dokonywanie transakcji hurtowych sprzedaży lub zakupu energii elektrycznej oraz korzystanie z sieci przesyłowych posiadacza infrastruktury krytycznej.

W odniesieniu do podmiotów sprowadzających surowce energetyczne czy posiadaczy infrastruktury przesyłowej, pod względem miejsca ich rejestracji ograniczenia te zastosowano wobec (w nawiasach podano udział procentowy w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych objętych środkami ograniczającymi):

- 9 podmiotów zarejestrowanych w Polsce, tj. 3 zajmujących się importem węgla, 2 importujących gaz ziemny oraz 4 planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej w zakresie importu i dystrybucji gazu (8,57%),
- 3 podmiotów zarejestrowanych w FR (2,86%).

Wobec wskazanych 12 podmiotów gospodarczych zastosowano środki w rozumieniu rozporządzenia 269/2014, co stanowi 13,79% z wszystkich 87 podmiotów, wobec których zastosowano środki w nim określone.

Wskazane podmioty mają istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa i jego infrastruktury w związku z przedmiotem ich działalności, który jest krytyczny w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Stosowanie środków ograniczających wobec tych firm niosło za sobą zagrożenie zakłócenia dostaw energii oraz paliw. Z jednej strony pokazuje to ryzyko, jakie podejmuje państwo wprowadzające takie rozwiązania na poziomie krajowym. Z drugiej strony daje realne szanse na wywarcie presji na państwo, względem którego są stosowane środki ograniczające. Stosowanie indywidualnych środków ograniczających może mieć znaczenie w kontekście bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, funkcjonowania infrastruktury przesyłowej i infrastruktury krytycznej i z tej perspektywy należy je oceniać.

Studium przypadku

W kolejnej części artykułu dokonano analizy przypadku jednego z podmiotów wpisanych na krajową listę środków ograniczających. Analiza ta uwzględnia zarówno opis przesłanek wpisu, jak i zastosowanego zakresu środków ograniczających, a także dodatkowych mechanizmów prawnych zastosowanych w celu minimalizowania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych związanych z wpisem tego podmiotu na listę. Analiza została przeprowadzona na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych i administracji umieszczonych na stronie podmiotowej MSWiA. W artykule zrezygnowano z posługiwania się autentycznymi nazwami podmiotów gospodarczych.

Spółka A działała na rynku polskim od kilkunastu lat. Główny profil jej działalności to import i sprzedaż LPG oraz skroplonego gazu ziemnego (LNG), również na rynku europejskim. Ponadto prowadziła działalność w zakresie budowy instalacji regazyfikacji LNG, stacji tankowania LNG i dostaw skroplonego gazu ziemnego. Posiadała terminale przeładunkowe LPG oraz rozlewnię LPG w butlach. W zakres jej działalności wchodziło także dostarczanie gazu własnymi sieciami przesyłowymi do kilkunastu gmin gazyfikowanych w technologii LNG. Profil działalności spółki A, zwłaszcza w kontekście dostaw gazu do podmiotów indywidualnych, sytuował ją

w sektorze podmiotów mających istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, przy czym nie był to poziom krytyczny.

Spółka A była podmiotem zależnym w grupie kapitałowej B, kontrolowanej przez rosyjski koncern C, od którego importowała gaz na terytorium Polski. Koncern C to jeden z największych producentów gazu ziemnego w Rosji oraz jeden z największych podmiotów gospodarczych w FR, objęty środkami ograniczającymi rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki wprowadzonymi przez OFAC (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control). Koncern C jest powiązany z osobą X, objętą środkami ograniczającymi rządu Wielkiej Brytanii na podstawie *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* – nr 996. Ponadto członkiem zarządu koncernu C był Y, jeden z zaufanych współpracowników Władimira Putina, objęty środkami ograniczającymi na podstawie rozporządzenia 269/2014. Z uwagi na sektor, w którym koncern C prowadził działalność, jak również jego wielkość, zapewniał on istotne źródło dochodów rządowi FR.

Te powiązania w sposób kompletny wypełniały ustawowe przesłanki zastosowania środków ograniczających wobec spółki A. W efekcie minister spraw wewnętrznych i administracji wydał decyzję administracyjną i na jej mocy wpisał spółkę A na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy szczególnej, oraz zastosował pierwotnie w stosunku do niej:

- zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014, będących własnością, pozostających w posiadaniu, pozostających w faktycznym władaniu lub pod kontrolą podmiotu, w pełnym zakresie,
- zakaz udostępniania podmiotowi, lub na jego rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014,
- zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie ww. środków,
- wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy – prawo zamówień publicznych.

Uzasadnieniem wydania decyzji i zastosowania środków ograniczających było stwierdzenie, że spółka A jest podmiotem dysponującym odpowiednio środkami finansowymi oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio wspierającym agresję FR na Ukrainę. Przesłanki faktyczne natomiast to powiązania

osobiste, organizacyjne, gospodarcze i finansowe z podmiotem rosyjskim (koncern C), zapewniającym środki finansowe wykorzystywane do wspierania agresji na Ukrainę. Ponadto osoby związane z koncernem C (powiązania zarówno właścicielskie, jak i decyzyjne) należą do grona bliskich współpracowników Putina oraz są beneficjentami decyzji rządu FR.

Jak wskazano, spółka A działała na terenie Polski w segmencie importu gazu ziemnego i jego dalszej dystrybucji do odbiorców końcowych (podmioty sektora publicznego i prywatnego). W związku z istotnym znaczeniem tej działalności, w celu zapewnienia nieprzerwanych dostaw gazu ziemnego realizowanych przez spółkę, minister spraw wewnętrznych i administracji wziął pod uwagę potrzebę przeciwdziałania skutkom ewentualnej sytuacji kryzysowej²⁰, jaka mogła powstać w związku z realizacją środków przewidzianych w pierwotnej decyzji dotyczącej wpisu spółki A na listę. Wydał decyzję, w której zmodyfikował zakres środków dotyczących zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych spółki, oraz zakazu ich udostępniania, przez wyłączenie zakresu związanego z czynnościami wykonywanymi w ramach realizacji poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 7a *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*.

Celem wydania wskazanej decyzji było zwolnienie środków finansowych i zasobów gospodarczych pozostających we władaniu spółki, w celu umożliwienia dysponowania nimi w takim zakresie, aby zachować ciągłość dostaw gazu do odbiorców za pośrednictwem infrastruktury należącej do spółki. Należy zauważyć, że konstrukcja ustawy szczególnej – a w konsekwencji również decyzji wydanej na jej podstawie – powoduje, że zwolnienie środków finansowych i zasobów gospodarczych podmiotu objętego środkami ograniczającymi wymaga każdorazowego uzyskania zgody szefa KAS. Zgodnie bowiem z tą ustawą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 269/2014, wobec osób i podmiotów wpisanych na listę wykonuje szef KAS. Może on na uzasadniony wniosek wyrazić zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub też udostępnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, w odniesieniu do osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi. Biorąc jednak pod uwagę niezbędność zapewnienia ciągłych dostaw gazu, każdorazowe wystąpienie z wnioskiem do szefa KAS i konieczność oczekiwania na wydanie pozytywnej decyzji mogłoby zakłócić dostawy.

²⁰ W rozumieniu art. 7a pkt 1 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*.

Konsekwencją wydania ww. decyzji dotyczącej wyłączenia zakresu stosowania środków ograniczających w stosunku do spółki A było wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji na podstawie art. 7a i 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na jej mocy polecił on spółce wydanie określonym podmiotom gospodarczym, realizującym działalność w zakresie dystrybucji paliwa gazowego, wszelkiej dokumentacji dotyczącej infrastruktury posiadanej i użytkowanej przez spółkę do przesyłu gazu oraz dokumentacji niezbędnej do zapewnienia niezakłóconych dostaw gazu odbiorcom końcowym, a przede wszystkim do wydania, na zasadach bezpłatnego użyczenia, sieci oraz instalacji służących do dystrybucji gazu. Wskazane podmioty gospodarcze, które miały przejąć obowiązki spółki A, zostały natomiast zobowiązane m.in. do sprzedaży gazu odbiorcom końcowym dotychczas obsługiwanym przez spółkę oraz do zapewnienia warunków technicznych do przeprowadzenia tych działań.

Podjęte działania pozwoliły na niezakłócone i niecierpiące zwłoki dostawy gazu do podmiotów gospodarczych, szkół, przedszkoli i innych instytucji użyteczności publicznej, do których gaz był dostarczany dotychczasowo przez spółkę A. Ponadto pomimo zastosowania wobec niej środków ograniczających, a co za tym idzie – faktycznego zakazu importu gazu przez ten podmiot, nie odnotowano braków LPG na polskim rynku paliwowym.

Spółka A, korzystając z uprawnień zawartych w ustawie szczególnej oraz przepisach prawa administracyjnego, wniosła do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na decyzje wydane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Zostały one oddalone zarówno przez sąd I instancji, jak i NSA. Ponadto spółka wniosła do ministra wniosek o wykreślenie z listy sankcyjnej, który został rozpatrzony negatywnie. W konsekwencji spółka wniosła skargę do sądu, która również została oddalona przez sądy I i II instancji.

Korzystając z uprawnień ustawowych, minister rozwoju i technologii na wniosek złożony przez szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego wprowadził w spółce tymczasowy zarząd przymusowy i określił zakres objętych nim środków finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych, tj. rzeczowych aktywów trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, aktywów ruchomych i nieruchomości oraz aktywów finansowych. Uznał on, że zastosowanie tego środka jest niezbędne do zapewnienia funkcjonowania podmiotu w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym oraz dla ochrony interesów ekonomicznych państwa. Jako kluczowe zadanie ustanowionego zarządu wskazano w decyzji zabezpieczenie mienia należącego do spółki

w celu zapewnienia ciągłości świadczonych usług z zakresu dostaw gazu. Zarządca tymczasowy podjął działania zmierzające do zbycia spółki, które trwają do chwili obecnej.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wskazuje jednoznacznie, że wprowadzenie środków ograniczających na poziomie krajowym, niezależnie od środków stosowanych przez UE na poziomie wspólnotowym, jest niezbędne dla realnego odcinania od dochodów państw stanowiących cel wywierania presji. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma polityka sankcyjna krajów leżących blisko państwa będącego celem bezpośrednich działań restrykcyjnych. Krajowe środki ograniczające stanowią cenne uzupełnienie dla środków unijnych, są bardziej elastyczne i mają większą możliwość oddziaływania. Znaczenie mają także możliwość skrócenia czasu reakcji na zmieniające się okoliczności oraz skala ich oddziaływania na terenie państwa, które je wprowadziło.

Należy przy tym zauważyć, że o ile środki ograniczające wprowadzone przez UE w zdecydowanej większości dotyczą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w FR i Białorusi, o tyle w przypadku środków wprowadzonych przez Polskę są to podmioty przede wszystkim zarejestrowane w tym państwie. Istotne pozostaje w tym kontekście położenie RP, jako kraju graniczącego zarówno z FR, jak i Białorusią, a także Ukrainą, gdzie trwa pełnoskalowa wojna. Ta bliskość z jednej strony skutkuje większą liczbą powiązań gospodarczych o wymiarze lokalnym, które mogą być postrzegane jako marginalne z perspektywy celów wspólnotowych, z drugiej zaś strony determinuje wprowadzanie restrykcji. Przykład Polski w kontekście konfliktu w Ukrainie wskazuje, że zastosowanie krajowych środków ograniczających wobec niektórych podmiotów może mieć znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, funkcjonowania infrastruktury przesyłowej i infrastruktury krytycznej.

O znaczeniu i skuteczności krajowych środków ograniczających świadczą również dane statystyczne. Według danych KAS łączna wartość zamrożonych dotychczas w Polsce aktywów wynosi ponad 1,3 mld euro, w tym 885,4 mln na podstawie przepisów krajowych²¹.

²¹ Zapis przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Finansów z dnia 18 grudnia 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/biuletyn.xsp?documentId=EECD190CFA2CF2EFC-1258C44004F3194> [dostęp: 12.03.2025].

Bibliografia

Cichomski M., *Między konfliktem zbrojnym a terroryzmem państwowym – szczególne indywidualne środki ograniczające przyjęte w Polsce w kontekście wojny w Ukrainie i sytuacji w Białorusi. Perspektywa prawna*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2024, nr 5, s. 91–131. <https://doi.org/10.4467/27204383TER.24.003.19391>.

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

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>.

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

Akty prawne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – (Dz. Urz. UE C 202/47 z 7.06.2016).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – (Dz. Urz. UE C 202/13 z 7.06.2016).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229/1 z 31.07.2014).

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 17.03.2014, 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 20.05.2006, 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 28.12.2001).

Opinia Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, Bruksela, 19.06.2020, 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 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 2024 poz. 507, ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. DzU z 2024 poz. 1320).

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

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. DzU z 2024 poz. 769, ze zm.).

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

Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums, <https://likumi.lv/doc.php?id=280278> [dostęp: 26.02.2025].

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: 26.02.2025].

Inne dokumenty

Aktualizacja dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających, Bruksela, 4.05.2018, dokument nr 8519/18, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 20.02.2025].

Lista osób i podmiotów objętych sankcjami, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> [dostęp: 24.02.2025].

Ogólne ramy dla sankcji unijnych, Unia Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-framework-for-eu-sanctions.html> [dostęp: 20.02.2025].

Zapis przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Finansów z dnia 18 grudnia 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/biuletyn.xsp?documentId=EECD190CFA2C-F2EFC1258C44004F3194> [dostęp: 12.03.2025].

Mariusz Cichomski

Prawnik, socjolog. Zawodowo zajmuje się zagadnieniami związanymi z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, nadzorem nad działalnością służb, legislacją w zakresie bezpieczeństwa oraz sprawami dotyczącymi stosowania krajowych środków ograniczających. Autor ponad 30 publikacji z zakresu bezpieczeństwa, zwłaszcza w wymiarze prawnym, i socjologii.

Konrad Kaczor

Były funkcjonariusz Policji oraz były pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ma ponadtrzydziestoletnie doświadczenie w zakresie zwalczania przestępczości ekonomicznej i zorganizowanej. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z międzynarodową sytuacją geopolityczną.