



## OCHRONA WŁASNOŚCI PRYWATNEJ A SANKCJE NAKŁADANE W ZWIĄZKU Z WOJNĄ NA UKRAINIE – ŚRODKI OGRANICZAJĄCE Z PERSPEKTYWY PRZEDSIĘBIORCÓW, KTÓRZY NIE ZOSTALI WPISANI NA LISTY SANKCYJNE

### 1. Wprowadzenie

Środki ograniczające w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających są konieczne dla uniemożliwienia finansowania działań o charakterze terrorystycznym. Nie budzi to wątpliwości, które mogą wynikać z zakresu stosowanych środków ograniczających oraz tego, w jaki sposób oddziałują na prawa podmiotów utrzymujących stosunki gospodarcze z podmiotami, na jakie nałożono sankcje. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainie oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego<sup>2</sup> stanowi podstawę m.in. do nakładania środków z art. 2 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<sup>3</sup>. Decyzje w tej sprawie wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>4</sup>. Szef KAS na jej podstawie może następnie nałożyć karę

---

<sup>1</sup> Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, e-mail: wiktorgawlowicz@gmail.com.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainie oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 129 ze zm.) – dalej: Ustawa sankcyjna.

<sup>3</sup> 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.U.UE.L. z 2014 r. Nr 78, s. 6 ze zm.) – dalej: Rozporządzenie sankcyjne.

<sup>4</sup> Art. 3 w zw. z art. 2 Ustawy sankcyjnej.

pieniężną w przypadku m.in. niedopełnienia obowiązku zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych lub zakazu udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych<sup>5</sup>. Zgodnie jednak z art. 2 Rozporządzenia sankcyjnego, zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrola podmiotów objętych sankcjami. Na tej podstawie dochodzi więc do zamrożenia nie tylko środków gospodarczych, których właścicielem jest podmiot objęty sankcjami, ale również środków gospodarczych będących w jego posiadaniu lub nawet tylko dzierżeniu (oznaczającym faktyczne władanie) lub pod kontrola. Budzi to istotne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw podstawowych przedsiębiorców, dotychczas utrzymujących stosunki gospodarcze z podmiotami objętymi sankcjami. Takie zamrożenie może skutkować brakiem możliwości odzyskania środków gospodarczych przez ich właścicieli w sytuacji, kiedy znalazły się we władaniu podmiotów objętych sankcjami.

Dochodzi zatem do ograniczenia prawa własności podlegającego ochronie m.in. na podstawie art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>6</sup> oraz art. 21 i 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. Przywołane przepisy zgodnie przewidują możliwość ograniczenia prawa własności tylko w określonych warunkach. Celem niniejszej publikacji jest ocena dopuszczalności stosowania sankcji przewidzianych Rozporządzeniem sankcyjnym względem podmiotów, których środki gospodarcze były w posiadaniu lub faktycznym władaniu podmiotów objętych sankcjami w momencie dokonania ich wpisu na listy sankcyjne, zważywszy, iż mogło to istotnie ograniczyć lub uniemożliwić skuteczne dochodzenie zwrotu tak zamrożonych środków gospodarczych przez ich właścicieli. Oceny w tym zakresie wymaga kwestia możliwości pogodzenia przepisów sankcyjnych ustanowionych w związku z wojną na Ukrainie z obowiązującymi w Polsce zasadami odnoszącymi się do ochrony własności prywatnej. W ocenie autora środki ochrony własności ograniczonej na

---

<sup>5</sup> Art. 6 Ustawy sankcyjnej.

<sup>6</sup> Dz.U.UE.C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm. – dalej: Karta praw podstawowych.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP.

podstawie art. 2 Rozporządzenia 269/2014 nie pozwalają na uzasadnienie ograniczenia prawa własności podmiotów, które nie znalazły się na listach sankcyjnych, a jedynie pozostawały w stosunkach gospodarczych z takimi podmiotami, w wyniku czego weszły one w posiadanie ich majątku. Udowodnienie tak postawionej tezy wymaga zastosowania metody formalno-dogmatycznej. Z jednej bowiem strony analizy logiczno-językowej wymagają przepisy Rozporządzenia sankcyjnego oraz Ustawy sankcyjnej, z drugiej zaś strony wnioski z tak przeprowadzonej wykładni zestawić trzeba z doktryną i teorią prawa konstytucyjnego, odnoszącymi się do zagadnień takich jak: charakter prawny prawa własności oraz jego związku z innymi zasadami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na gruncie przywołanego w dalszej części orzecznictwa, w szczególności TSUE oraz TK, dochodzi do uszczegółowienia postulatów formułowanych względem ochrony prawa własności, co uzasadnia formułowane dalej wnioski i postulaty.

## 2. Ochrona własności prywatnej

Ocenę dopuszczalności egzekwowania środków ograniczających względem podmiotów, które nie zostały nimi objęte, należy rozpocząć od zauważenia, że własność prywatna stanowi podstawę społecznej gospodarki rynkowej, co wynika między innymi z art. 21 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Podobnie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Własność prywatna jest obok wolności działalności gospodarczej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, jednym z konstytucyjnych filarów pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki<sup>8</sup>. Ze względu na treść i wyznaczoną funkcję, ochrona własności z art. 21 Konstytucji RP jest traktowana jako zasada, norma szczególnego rodzaju w stosunku

---

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00 (OTK 2001, nr 1, poz. 4).

do innych norm Konstytucji RP. Ponadto umiejscowienie jej w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” każe postrzegać ją jako zasadę ustrojową, czyli jako konstytucyjną zasadę państwa prawa. Tym samym ochrona własności jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Konstytucji RP<sup>9</sup>. Konstytucyjne prawo własności służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady wolności majątkowej. Podstawowa współzależność własności i wolności dotyczy swobody dyspozycji dobrami majątkowymi. Własność oznacza przede wszystkim wolność uprawnionego w zakresie decydowania o losach jej przedmiotu. Ta ostatnia wymaga instytucjonalizacji, tj. wprowadzenia rozwiązań ustawowych umożliwiających dysponowanie określonymi dobrami majątkowymi. Gwarancja prawa własności służy zabezpieczeniu prawa podstawowego, prawnomajątkowej sfery wolności, umożliwiając jej podmiotom samodzielne kształtowanie określonych aspektów życia społecznego. Jednym z elementów ochrony własności jest tzw. gwarancja stanu lub trwałości praw majątkowych<sup>10</sup>.

W tym sensie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje i zabezpiecza konkretny stan majątkowy obywateli<sup>11</sup>, zakazując także bezprawnej ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego ze strony państwa (organów władzy publicznej) i podmiotów prywatnych (uczestników obrotu prawnego). Ochrona w tym aspekcie służy utrzymaniu skonkretyzowanego indywidualnego statutu prawnego (praw nabytych), indywidualnie przyznanych praw i uprawnień o charakterze majątkowym oraz zachowaniu tzw. stosunku przyporządkowania i substancji własności, którą tworzy prywatna korzyść. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca deklaruje prawny charakter Rzeczypospolitej Polskiej, oznaczający m.in. oparcie działań organów państwa na obowiązującym prawie. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi w tym sensie fundament zasady demokratycznego państwa prawnego. Oparta jest ona na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budząc w niej

---

<sup>9</sup> B. Stępień-Zalucka, *Konstytucyjne prawo własności – sposoby naruszenia i środki ochrony*, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11 (OTK-A 2012, nr 11, poz. 135).

poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego<sup>12</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślał zaś wielokrotnie, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”<sup>13</sup>.

Jak również wskazał Trybunał Konstytucyjny „zgodnie zaś z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”<sup>14</sup>. Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia, przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”<sup>15</sup>.

Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika zasada ochrony praw słusznie nabytych, która „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia

---

<sup>12</sup> M. Florczak-Wątor, *art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 29).

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00 (OTK 2000, nr 5, poz. 138).

ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych”<sup>16</sup>. Prawa nabyte mogą być ograniczane lub znoszone wyłącznie w razie kolizji wartości leżących u ich podstaw z innymi wartościami konstytucyjnymi, którym w danej sytuacji należałoby przyznać pierwszeństwo ochrony. Aby ocenić, czy ograniczenie praw nabytych jest dopuszczalne, należy rozważyć: „1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można, w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”<sup>17</sup>.

Prawo własności podlega ochronie również na podstawie art. 17 Karty praw podstawowych stanowiącego, że każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Jak zauważa T. Jurczyk, wynikający z art. 17 Karty praw podstawowych obowiązek poszanowania mienia oznacza umożliwienie niezakłóconego korzystania z niego. Ingerencja państwa może przybierać formę ograniczenia korzystania z mienia, co oznacza możliwość ograniczenia prawa własności w takim zakresie, w jakim narusza ono prawa innych osób<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99 (OTK 1999, nr 5, poz. 100.).

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12 (OTK-A 2014, nr 5, poz. 50).

<sup>18</sup> T. Jurczyk, 3.2.2. *Wolności wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych* [w:] T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

### **3. Dopuszczalność ograniczenia własności na podstawie art. 2 Rozporządzenia sankcyjnego**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Rozporządzenia sankcyjnego, zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku I. Ustęp 2 stanowi zaś, że nie udostępnia się wymienionym w załączniku I 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. Choć istotnie art. 2 odnosi się do podmiotów wymienionych w załączniku I do Rozporządzenia sankcyjnego, to polska Ustawa sankcyjna w art. 1 przewiduje, że wobec osób i podmiotów wpisanych na listę, o której mowa w art. 2, stosuje się odpowiednio środki określone w art. 2 i art. 9 Rozporządzenia sankcyjnego, na zasadach określonych w tym rozporządzeniu, z wyłączeniem art. 8, art. 12 i art. 16.

Lista określona w art. 2 to lista osób i podmiotów, względem których stosowane są środki, o jakich mowa w art. 1. Należy jednak zauważyć, że sankcje nałożone na podstawie ustawy stosuje się na zasadach określonych w rozporządzeniu, jednak z wyłączeniem art. 8, art. 12 i art. 16. Zgodnie z art. 16 państwa członkowskie wyznaczają zaś właściwe organy, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu i podają ich nazwy na stronach internetowych wymienionych w załączniku II (do rozporządzenia – wtrącenie własne). Powyższe należy interpretować w ten sposób, że organy wskazane w załączniku II nie są właściwe do rozpatrywania wniosków o zwolnienie zamrożonych zasobów gospodarczych, o których mowa w art. 4 – 6e Rozporządzenia sankcyjnego. Przy czym organ właściwy do wydawania tego rodzaju decyzji Ustawa sankcyjna wskazuje w art. 5, zgodnie z którym zadania i kompetencje, o których mowa w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a, art. 6b i art. 7 Rozporządzenia sankcyjnego, wobec osób wpisanych na listę wykonuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Jeśli więc do zamrożenia określonych zasobów gospodarczych dochodzi na podstawie Ustawy sankcyjnej, nie zaś Rozporządzenia sankcyjnego, organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie zwolnienia zamrożonych zasobów gospodarczych jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Mając to na względzie, istotna pozostaje kwestia zapewnienia odpowiedniej ochrony praw podstawowych w procesie stosowania środków określonych w art. 2 Rozporządzenia sankcyjnego.

W orzeczeniu TSUE T-720/14 *Arkady Romanovich Rotenberg* p. Rada Unii Europejskiej<sup>19</sup>, w którym stwierdzono nieważność Rozporządzenia sankcyjnego w zakresie, w jakim dotyczy ono *Arkedego Romanovivha Rotenberga*, zauważono, że „aby ograniczenie korzystania z prawa własności było zgodne z prawem Unii, powinno ono spełniać trzy przesłanki (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., *Ezz i in./Rada*, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 197). Po pierwsze, ograniczenie powinno być przewidziane ustawą. Innymi słowy, określony środek, powinien mieć podstawę prawną<sup>20</sup>. Po drugie ograniczenie powinno odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii<sup>21</sup>. Po trzecie ograniczenie nie powinno być nadmierne. Z jednej strony powinno być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Z drugiej strony <istota>, to jest substancja danego prawa lub danej wolności, nie może zostać naruszona<sup>22</sup>. Na tej podstawie środki nie zawsze będą „przewidziane ustawą”, ponieważ pomimo tego, że są zawarte w aktach mających w szczególności ogólny zakres oraz posiadających wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, to nie będą posiadały wystarczającego uzasadnienia dotyczącego zarówno ich zakresu, jak i powodów uzasadniających ich zastosowanie w odniesieniu do podmiotów, na które nie nałożono sankcji, a jedynie ich zasoby gospodarcze znalazły się w posiadaniu takich podmiotów<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Wyrok SPI z dnia 30 listopada 2016 r., T-720/14, *Arkady Romanovich Rotenberg przeciwko Radzie* (EU:T:2016:689).

<sup>20</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2014 r., T-256/11, *Ezz i in./Rada* (EU:T:2014:93).

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Zob. podobnie Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2014 r., T-307/12 i T-408/13 *Mayaleb przeciwko Radzie* (EU:T:2014:926).



Środki ograniczające mają na celu wywarcie nacisku na władze rosyjskie, aby zakończyły one działania i polityki destabilizujące Ukrainę. Mając tu na względzie jeden z celów realizowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) i wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. b) i c) TUE<sup>24</sup>, takich jak umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego, a także utrzymywanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ochrona ludności cywilnej. Jednak obejmowanie sankcjami podmiotów, na które nie nałożono sankcji, nie ma żadnego związku z realizacją przywołanego celu. Należy bowiem podkreślić, że w dniu 27 marca 2014 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło rezolucję 68/262, zatytułowaną „Integralność terytorialna Ukrainy”, w której przypomniano spoczywający na wszystkich państwach członkowskich obowiązek powstrzymywania się w ich stosunkach międzynarodowych od gróźb lub użycia siły wymierzonych w integralność terytorialną lub niezależność polityczną jakiegokolwiek państwa oraz rozwiązywania ich sporów międzynarodowych środkami pokojowymi. ZO ONZ wyraziło zadowolenie z nieustających wysiłków, w szczególności ze strony organizacji międzynarodowych i regionalnych, na rzecz załagodzenia sytuacji na Ukrainie. W sentencji tej rezolucji Zgromadzenie Ogólne w szczególności potwierdziło znaczenie suwerenności, niezależności politycznej, jedności i integralności terytorialnej Ukrainy w jej granicach uznanych na arenie międzynarodowej i wezwało wszystkie strony do bezzwłocznych starań o uregulowanie środkami pokojowymi sytuacji Ukrainy, do wykazania wstrzeźliwości, powstrzymywania się od wszelkich jednostronnych aktów i wszelkiej retoryki zaostrejającej konflikt, która może spowodować zwiększenie napięć oraz do pełnego zaangażowania się w międzynarodowe starania mediacyjne.

Odnieść w tym względzie należy się również do zasady proporcjonalności. Warto przypomnieć, że jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej wymaga ona, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów danej regulacji. Z tego względu tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby

<sup>24</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) – dalej: TUE.

odpowiednich środków, należy zastosować środek najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>25</sup>. Co zaś odnosi się do kontroli sądowej przestrzegania zasady proporcjonalności, zasadne jest stosowanie szerokiego zakresu uznania przez prawodawcę Unii w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów, i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. W rezultacie wpływ na zgodność z prawem środka przyjętego w tych dziedzinach może mieć wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter tego środka w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować<sup>26</sup>. W przypadku zamrażania zasobów gospodarczych podmiotów nieobjętych sankcjami, ograniczenie prawa własności jest niewątpliwie nadmierne, nie jest ani konieczne, ani proporcjonalne do zamierzonego celu, bowiem akt instytucji Unii Europejskiej wykracza poza to, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów danej regulacji. Podmioty, na które nie nałożono sankcji, nie powinny być podmiotami żadnych środków ograniczających ich prawo własności.

Sytuacje tego rodzaju powinny być postrzegane jako naruszenie art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zauważając, że w wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 lutego 2014 r., T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz i inni przeciwko Radzie Unii Europejskiej<sup>27</sup>, wskazano, że „aby ograniczenie w korzystaniu z prawa własności było zgodne z prawem Unii, powinno ono w każdym razie spełniać trzy przesłanki: (a) ograniczenie powinno być <przewidziane ustawą><sup>28</sup>; innymi słowy, środek, o który chodzi, powinien mieć podstawę prawną, (b) ograniczenie powinno odpowiadać celowi interesu ogólnemu uznanemu za taki w prawie Unii; wśród celów tych znajdują się cele realizowane w ramach WPZiB<sup>29</sup> i wskazane w art. 21 ust. 2 lit. b) i d) TUE, to jest wspiera-

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2014 r., T-256/11, *Ezz i in. przeciwko Radzie* (...).

<sup>26</sup> Zob. podobnie Wyrok Trybunału z dnia 28 listopada 2013 r., C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft przeciwko Radzie* (EU:C:2013:776).

<sup>27</sup> EU:C:2011:734.

<sup>28</sup> Zob. podobnie Wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2010 r., C-407/08 P, *Knauf Gips przeciwko Komisji* (EU:C:2010:389).

<sup>29</sup> Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

nie demokracji, państwa prawa i praw człowieka, jak również wspieranie trwałego rozwoju krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa, (c) ograniczenie nie powinno być nadmierne. Z jednej strony powinno być niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu<sup>30</sup>. Z drugiej strony nie powinna zostać naruszona <zasadnicza treść>, to jest istota danego prawa lub danej wolności”<sup>31</sup>.

W odniesieniu do sformułowania „przewidziane ustawą” oraz zasady proporcjonalności, zgodnie z wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji z dnia 5 listopada 2014 r., T-307/12, Adib Mayaleh przeciwko Radzie Unii Europejskiej<sup>32</sup>: „Owe środki zostały „przewidziane ustawą”<sup>33</sup> ze względu na fakt, że wymieniono je w aktach mających w szczególności charakter ogólny<sup>34</sup> i posiadających jasną podstawę prawną w prawie Unii oraz ze względu na fakt, że zostały one sformułowane w sposób wystarczająco precyzyjny, zarówno jeśli chodzi o ich zakres, jak i o powody uzasadniające ich stosowanie w odniesieniu do skarżącego”. Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna prawa Unii wymaga bowiem, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji celów, którym ma służyć dane uregulowanie. Tym samym, gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>35</sup>.

W odniesieniu zaś do rażąco niewłaściwego charakteru środka w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, wyrok

---

<sup>30</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 30 lipca 1996 r., C-84/95 *Bosphorus* (EU:C:1996:312); wyrok TSUE z dnia 14 maja 1974 r., 4/73 *Nold przeciwko Komisji* (EU:C:1974:51).

<sup>31</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 3 września 2008 r., C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji* (EU:C:2008:461).

<sup>32</sup> EU:T:2014:926.

<sup>33</sup> Zob. podobnie wyrok ETPCZ z dnia 28 listopada 2002 r., nr 58442/00 *Lavents przeciwko Lotwie* (LEX nr 432385).

<sup>34</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 2023 r., C-478/11 P, *Gbagbo i in. przeciwko Radzie* (EU:C:2013:258); wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., C-92/09 i C-93/09, *Volker, Schecke i Eijfert przeciwko Land Hessen* (EU:C:2010:662).

<sup>35</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 2001 r., C-189/01, *Jippes i in. przeciwko Ministrówi van Landbouw* (EU:C:2001:420); wyrok SPI z dnia 6 maja 2010 r., T-388/07, *Comune di Napoli przeciwko Komisji* (EU:T:2010:177).

Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2013 r., C-348/12 P, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran<sup>36</sup>, wskazuje, że „W zakresie, w jakim Kala Naft kwestionuje proporcjonalność zasad ogólnych, w oparciu, o które postanowiono o jej wpisie do wykazów, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż jeżeli chodzi o kontrolę sądową przestrzegania zasady proporcjonalności należy dopuścić stosowanie szerokiego zakresu uznania przez prawodawcę Unii w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. Wywiódł on z tego, że wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach, w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka”<sup>37</sup>.

#### **4. Środki ochrony własności ograniczonej na podstawie art. 2 Rozporządzenia sankcyjnego**

Podstawy do wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie zamrożonych zasobów gospodarczych zgodnie z powyższym przewidują art. 4–6 Rozporządzenia sankcyjnego, będące odstępstwami od art. 2 tego rozporządzenia. W ramach niniejszej publikacji ograniczono się wyłącznie do tych z nich, które mogą dotyczyć stosunkowo szerokiego kręgu przedsiębiorców, pomijając te, które odnoszą się do podmiotów indywidualnie określonych lub świadczących usługi określonego rodzaju. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a organy państw członkowskich mogą wyrazić zgodę na zwolnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, lub udostępnienie określonych środków finansowych, lub zasobów gospodarczych na warunkach, jakie uznają za stosowne, 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 wymienionych w załączniku I oraz członków rodzin pozostających na utrzymaniu takich osób fizycznych,

---

<sup>36</sup> EU:C:2013:776.

<sup>37</sup> Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r., C-266/05 P, *Jose Maria Sison przeciwko Radzie* (EU:C:2007:75).

w tym opłat za żywność, z tytułu najmu lub kredytu hipotecznego, za leki i leczenie, podatków, składek ubezpieczeniowych oraz opłat za usługi użyteczności publicznej, pod warunkiem że właściwy organ poinformował właściwe organy pozostałych państw członkowskich oraz Komisję, co najmniej dwa tygodnie przed przyznaniem zezwolenia, o powodach, dla których uważa, że specjalne zezwolenie powinno zostać przyznane.

Art. 2 Rozporządzenia sankcyjnego odnosi się zatem wyłącznie do okoliczności dotyczących podmiotów wpisanych na listy sankcyjne, pomijając podmioty, których zasoby gospodarcze uległy zamrożeniu, na takie jego rozumienie wskazuje odniesienie do „podmiotów lub organów wymienionych w załączniku I”. Jego wykładnia gramatyczna nie pozwala na stwierdzenie, że do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem uprawnieni są właściciele zasobów gospodarczych, które uległy zamrożeniu, jeśli nie zostali wymienieni w załączniku I lub poprzez odpowiednie stosowanie Rozporządzenia sankcyjnego do Ustawy sankcyjnej, nie zostali wpisani na listę sankcyjną, w rozumieniu art. 2 Ustawy sankcyjnej.

Zgodnie z art. 5 organy państw członkowskich mogą zezwolić na zwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, o ile spełnione są następujące warunki: a) środki finansowe lub zasoby gospodarcze są przedmiotem orzeczenia arbitrażowego wydanego przed dniem, w którym osoba fizyczna lub prawna, podmiot lub organ, o których mowa w art. 2, zostali umieszczeni w wykazie znajdującym się w załączniku I, lub przedmiotem orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej wydanych w Unii, lub orzeczenia sądowego podlegającego egzekucji w danym państwie członkowskim przed tym dniem lub później; b) środki finansowe lub zasoby gospodarcze będą wykorzystane wyłącznie w celu zaspokojenia roszczeń zabezpieczonych takim orzeczeniem lub decyzją lub uznanych w takim orzeczeniu lub decyzji, w granicach określonych przez mające zastosowanie przepisy ustawowe i wykonawcze dotyczące praw osób, którym takie roszczenia przysługują; c) orzeczenie lub decyzja nie zostały wydane na rzecz osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu, którzy zostali umieszczeni w wykazie znajdującym się w załączniku I oraz d) uznanie orzeczenia lub decyzji nie jest sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego.

Istotnie, na tej podstawie podmiot chcący dochodzić zwrotu zamrożonych zasobów gospodarczych najpierw powinien uzyskać orzeczenie sądowe lub decyzję administracyjną wydaną w Unii, aby następnie na jej podstawie mógł wystąpić z wnioskiem o zwolnienie określonych zamrożonych zasobów gospodarczych. Decyzja powinna przewidywać, że zasoby gospodarcze będą wykorzystane wyłącznie w celu zaspokojenia roszczeń zabezpieczonych takim orzeczeniem lub decyzją. Artykuł 5 może więc stanowić podstawę do dochodzenia zwrotu zasobów gospodarczych przez podmioty niewpisane na listy sankcyjne. Umożliwia on uzyskanie orzeczenia lub decyzji wydanych w Unii nawet po dniu, w którym dany podmiot został umieszczony na liście sankcyjnej. Nie jest zatem istotne, czy listę sankcyjną w rozumieniu Ustawy sankcyjnej będziemy w drodze analogii uznawali za wykaz w załączniku I do Rozporządzenia sankcyjnego, a wystarczające jest nałożenie na dany podmiot środka ograniczającego w rozumieniu art. 2 rozporządzenia. Wątpliwości może budzić przesłanka, nieuznania orzeczenia lub decyzji za sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego, jej interpretacja powinna jednak prowadzić do wyłączenia wszelkiej arbitralności organu wydającego decyzję o zwolnieniu zamrożonych zasobów gospodarczych.

Podobnie art. 6 Rozporządzenia sankcyjnego przewiduje, że jeżeli płatność dokonywana przez osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ wymienione w załączniku I jest należna na mocy umowy lub porozumienia zawartego przez daną osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ lub na mocy zobowiązania je obciążającego, zanim ta osoba fizyczna lub prawna, ten podmiot lub organ zostały ujęte w wykazie w załączniku I, właściwe organy państw członkowskich mogą zezwolić, na warunkach, jakie uznają za stosowne, na zwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, o ile właściwy organ ustalił, że spełnione są następujące warunki: a) środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostaną wykorzystane do dokonania płatności przez osobę fizyczną lub prawną, podmiot lub organ wymienione w załączniku I oraz b) dokonanie płatności nie narusza art. 2 ust. 2 Rozporządzenia sankcyjnego.

Jeśli dany przedsiębiorca dysponuje umową lub porozumieniem zawartym z podmiotem wpisanym na listę sankcyjną przed dniem,

w którym dokonano wpisu, może dochodzić zwolnienia zasobów gospodarczych, pod warunkiem, że spełni inne warunki, które organy państwa członkowskiego uznają za stosowane. Rozwiązanie to budzi kilka wątpliwości, w pierwszej kolejności co do formy prawnej umowy lub porozumienia zawartego zanim dany podmiot został ujęty w wykazie stanowiącym załącznik I do Rozporządzenia sankcyjnego. Rozporządzenie nie wskazuje w tym względzie na żadną konkretną formę prawną, należałoby więc przyjąć, że forma jest dowolna. Problematyczna będzie jednak sytuacja, w której podmiot wymieniony w załączniku I do Rozporządzenia sankcyjnego nie będzie posiadał organu zdolnego potwierdzić zawarcia określonej umowy przed dniem, w którym został wymieniony na liście stanowiącej załącznik I do Rozporządzenia sankcyjnego lub określone środki finansowe lub zasoby gospodarcze będą sporne. Po drugie płatność „ma być należna”, wydaje się więc, że organ powinien dokonać oceny treści czynności prawnej, tak aby na jej podstawie stwierdzić, że dane roszczenie stało się wymagalne. W przypadku formy innej niż pisemna lub elektroniczna może być to znacznie utrudnione. Po trzecie pojęcie „płatności”, którym posługuje się rozporządzenie, należy utożsamiać z „zapłatą” lub „wykonaniem”, w żadnym razie nie powinno jednak być ograniczane do środków finansowych, bowiem rozporządzenie wskazuje na zwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych. Po czwarte zaś odstępstwo odnosi się do podmiotów ujętych w wykazie w załączniku I Rozporządzenia sankcyjnego, trudno więc jednoznacznie stwierdzić, czy powinno znaleźć odpowiednie zastosowanie do podmiotu wpisanego na listę sankcyjną w rozumieniu Ustawy sankcyjnej. Z braku odrębnego uregulowania tej kwestii w Ustawie sankcyjnej, należy uznać tego rodzaju analogię za usprawiedliwioną, w przeciwnym bowiem razie uzyskanie ochrony na podstawie art. 6 Rozporządzenia sankcyjnego, do którego odsyła Ustawa sankcyjna, byłoby uniemożliwione.

Należałoby więc uznać, że art. 6 zobowiązuje państwa członkowskie do określenia stosownych warunków, co jednak w przypadku polskiej Ustawy sankcyjnej nie nastąpiło, stawiając pod znakiem zapytania ewentualną próbę dochodzenia na tej podstawie zwolnienia zamrożonych

zasobów gospodarczych. Nie jest to sytuacja wyjątkowa, bowiem polska Ustawa sankcyjna w żadnym przypadku, nie przewiduje właściwego trybu dochodzenia zwolnienia zasobów gospodarczych przez określone podmioty trzecie, jeżeli zasoby te uległy zamrożeniu wskutek wpisania jakiegoś podmiotu na listę sankcyjną, ograniczając się jedynie do wskazania w art. 5, że zadania i kompetencje, o określone w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a, art. 6b i art. 7 Rozporządzenia sankcyjnego, wobec osób wpisanych na listę wykonuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Istotnie wskazano „wobec osób wpisanych na listę”, co nie jest jasne z punktu widzenia możliwości dochodzenia określonych uprawnień przez podmioty, w przypadku jeśli nie zostały wpisane na listę sankcyjną. Prawodawca nie zdecydował się również na wskazanie, że przedmiotowe kompetencje mają odpowiednie zastosowanie do podmiotów wpisanych na listę, co również może budzić wątpliwości. Mając jednak na względzie niewskazanie innego podmiotu odpowiedzialnego wobec osób i podmiotów niewpisanych na listę, *de lege lata* zasadne wydaje się przyjęcie, że takie osoby i podmioty przedmiotowe wnioski również powinny kierować do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, a same wskazane uprawnienia należy odpowiednio stosować do podmiotów wpisanych na listę sankcyjną w rozumieniu Ustawy sankcyjnej. *De lege ferenda* konieczne jest wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za realizację przedmiotowych zadań i kompetencji względem osób i podmiotów niewpisanych na listę sankcyjną oraz wskazanie, że przedmiotowe przepisy mają odpowiednie zastosowanie do podmiotów wpisanych na listę sankcyjną wynikającą z Ustawy sankcyjnej.

Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych przedsiębiorców, którzy nie zostali wpisani na listę sankcyjną, jako środek ochrony należałoby uznać również uprawnienie do wniesienia wniosku o wykreślenie określonego podmiotu z listy sankcyjnej, niestety jednak art. 3 ust. 5 Ustawy sankcyjnej takie uprawnienie przewiduje wyłącznie na rzecz osoby lub podmiotu wpisanych na listę. Z tego względu przedsiębiorcom, którzy chcieliby dochodzić zwolnienia zamrożonych zasobów gospodarczych, pozostaje jedynie bezpośrednie powoływanie się na podstawę prawną Rozporządzenia sankcyjnego, zaś Szef KAS, mając na względzie



brak przepisów określających dodatkowe warunki określone przez państwo członkowskie, powinien każdorazowo weryfikować wyłącznie zaistnienie przesłanek przewidzianych Rozporządzeniem sankcyjnym. Wydaje się ponadto, że odniesienia do wykazu znajdującego się w załączniku I do rozporządzenia powinien on stosować odpowiednio do listy sankcyjnej w rozumieniu ustawy.

## 5. Wnioski

Podstawy do wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie zamrożonych zasobów gospodarczych wynikające z Rozporządzenia sankcyjnego nie zapewniają wystarczającej ochrony własności przedsiębiorców niewpisanych na listy sankcyjne. Przesłanki zwolnienia zamrożonych zasobów gospodarczych zmuszają przedsiębiorców do zaangażowania w postępowanie administracyjne przed Szefem Krajowej Administracji Skarbowej. W przypadku jeśli zamrożone zasoby gospodarcze nie są należne na mocy umowy lub porozumienia zawartego przez dany podmiot lub na mocy zobowiązania je obciążającego, zanim ten podmiot został wymieniony na liście sankcyjnej, konieczne staje się wcześniejsze uzyskanie wyroku sądu lub decyzji administracyjnej wydanych w Unii. Nawet w tym przypadku uzyskanie zwrotu zamrożonych zasobów gospodarczych wymaga przeprowadzenia wcześniejszego postępowania administracyjnego. *De lege lata* Ustawa sankcyjna nie przewiduje uprawnienia do dochodzenia zwolnienia zamrożonych zasobów gospodarczych przez przedsiębiorcę, który nie został wymieniony na liście sankcyjnej. Dotychczas nieopublikowane orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na istotną trudność dochodzenia zwolnienia zamrożonych zasobów gospodarczych przez podmioty trzecie względem podmiotów wpisanych na listy sankcyjne. Trudno mówić na razie o utrwalonej praktyce w tym zakresie. Niewątpliwie jednak *de lege ferenda* Ustawa sankcyjna powinna zapewniać szerszą ochronę przedsiębiorców, którzy nie zostali wpisani na listy sankcyjne.

## Streszczenie

Celem publikacji jest ocena dopuszczalności egzekwowania sankcji przewidzianych rozporządzeniem 269/2014 w stosunku do podmiotów niewpisanych na listy sankcyjne w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego będących przedsiębiorcami, którzy dotychczas utrzymywali stosunki gospodarcze z takimi podmiotami oraz ocena efektywności dochodzenia zwrotu tak zamrożonych środków gospodarczych. Zauważając, że zamrożenie zasobów gospodarczych będących we władaniu podmiotów wpisanych na listy sankcyjne doprowadziło do uniemożliwienia lub znacznego ograniczenia możliwości odzyskania określonych zasobów gospodarczych przez podmioty niewpisane na listy, pomimo przysługującego im do nich prawa własności. Zaistniała sytuacja może świadczyć o naruszeniu praw podstawowych takich podmiotów.

**Słowa kluczowe:** środki ograniczające, zamrożenie majątku, prawo własności, prawa przedsiębiorców, wojna na Ukrainie.

## Summary

The purpose of this paper is to assess the admissibility of enforcing the sanctions provided for by Regulation 269/2014 against entities not included in the sanction lists, within the meaning of the Act of April 13, 2022 on specific solutions for countering support for aggression against Ukraine and to protect national security, being entrepreneurs who have previously maintained business relations with such entities, together with an assessment of the effectiveness of the recovery of the economic resources so frozen. Given that the restrictive measures in the form of the freezing of economic resources held by entities included in the sanction lists have led to the prevention or significant limitation of the possibility of recovery of certain economic resources

by entities not included in the lists, despite their ownership rights to them. The situation that has arisen may indicate a violation of the fundamental rights of such entities.

**Keywords:** restrictive measures, freezing of assets, ownership right, entrepreneur's rights, war in Ukraine

**mgr Wiktor Gawłowicz**

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

e-mail: [wiktor.gawlowicz@gmail.com](mailto:wiktor.gawlowicz@gmail.com)