

SANKCJE HANDLOWE W PRAKTYCE

**Ograniczenia
w wymianie handlowej
z Rosją i Białorusią**

redakcja naukowa
Magdalena Chmielewska-Cholewa
Krzysztof Lasiński-Sulecki

Mateusz Andrukiewicz, Magdalena Chmielewska-Cholewa
Krzysztof Lasiński-Sulecki, Aleksandra Ziaja



Wolters Kluwer

SANKCJE HANDLOWE W PRAKTYCE

Ograniczenia w wymianie handlowej z Rosją i Białorusią

redakcja naukowa
Magdalena Chmielewska-Cholewa
Krzysztof Lasiński-Sulecki

Mateusz Andrukiewicz, Magdalena Chmielewska-Cholewa
Krzysztof Lasiński-Sulecki, Aleksandra Ziaja



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 1 stycznia 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Mateusz Andrukiewicz – rozdziały IV, V

Magdalena Chmielewska-Cholewa – rozdział VIII

Magdalena Chmielewska-Cholewa, Krzysztof Lasiński-Sulecki – wstęp

Magdalena Chmielewska-Cholewa, Aleksandra Ziaja – rozdział IX

Krzysztof Lasiński-Sulecki – rozdział I

Aleksandra Ziaja – rozdziały II, III, VI, VII

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-221-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	21
Rozdział I	
Sankcje w systemie prawa	23
1. Wprowadzenie	23
2. Między sankcjami unijnymi a krajowymi.....	24
3. Sankcje karne i administracyjne	29
4. Ograniczenia wynikające z zasad ogólnych prawa UE.....	30
5. Nadużycie prawa unijnego	33
Rozdział II	
Systematyka źródeł prawa w zakresie sankcji unijnych przeciwko Rosji i Białorusi	35
1. Źródła prawa Unii Europejskiej	35
1.1. Kompetencje Unii Europejskiej i tryb przyjmowania sankcji unijnych	35
1.2. Rozporządzenie 269/2014.....	39
1.3. Rozporządzenie 833/2014	40
1.3.1. Charakterystyka ogólna rozporządzenia 833/2014.....	40
1.3.2. Zakazy eksportowe	40
1.3.3. Zakazy importowe	41
1.3.4. Zakazy związane z finansowaniem.....	41
1.3.5. Zakazy dotyczące nadawania treści	41
1.3.6. Ograniczenia transportowe.....	41

1.3.7. Zakazy dotyczące świadczenia określonych usług	41
1.3.8. Zakaz uczestnictwa w transakcjach.....	42
1.3.9. Zakazy dotyczące rynków finansowych, usług finansowych i obrotu giełdowego.....	42
1.3.10. Inne zakazy dotyczące wpływu Rosji na gospodarkę UE	42
1.3.11. Obowiązki w handlu z Rosją.....	43
1.3.12. Zestawienie sankcji	43
1.4. Rozporządzenie 765/2006	50
1.4.1. Charakterystyka rozporządzenia 765/2006.....	50
1.4.2. Zakazy eksportowe.....	51
1.4.3. Zakaz importu.....	51
1.4.4. Zakazy dotyczące rynków finansowych, usług finansowych i obrotu giełdowego.....	51
1.4.5. Zakazy finansowania.....	51
1.4.6. Zakazy dotyczące ubezpieczeń i reasekuracji.....	52
1.4.7. Zakazy transportowe.....	52
1.4.8. Zestawienie sankcji.....	52
1.5. Rozporządzenie 2022/263 i rozporządzenie 692/2014...	56
2. Stosowanie unijnych przepisów sankcyjnych.....	57
3. Orzekanie w sprawach sankcji handlowych przez TSUE...	60
4. Odpowiedzi Komisji Europejskiej	63
5. Zakres terytorialny i podmiotowy sankcji UE	65
6. Polska ustawa sankcyjna wobec prawa UE.....	68

Rozdział III

Sankcje indywidualne.....	71
1. Podstawy prawne	71
2. Zakres przedmiotowy sankcji indywidualnych.....	74
2.1. Środki finansowe lub fundusze	74
2.2. Zamrożenie środków finansowych lub funduszy.....	75
2.3. Zakaz udostępniania środków finansowych lub funduszy.....	77
2.4. Zasoby gospodarcze	78
2.5. Co oznacza zamrożenie zasobów gospodarczych?.....	80
2.6. Zakaz udostępniania zasobów gospodarczych	82

3. Zakres podmiotowy sankcji indywidualnych.....	84
3.1. Listy sankcyjne	84
3.2. Podmioty powiązane i kontrolowane.....	88
3.3. Przedsiębiorcy unijni jako adresaci zakazów.....	91
4. Brak zastosowania sankcji indywidualnych.....	95
5. Możliwości zwolnienia zasobów spod zamrożenia.....	97
5.1. Odstępstwa przewidziane w rozporządzeniu 269/2014	97
5.1.1. Odstępstwo ze względu na cele humanitarne w Ukrainie	97
5.1.2. Odstępstwo z uwagi na potrzeby podmiotu objętego sankcjami	98
5.1.3. Odstępstwo dla zabezpieczonych wcześniej roszczeń.....	99
5.1.4. Odstępstwo dla orzeczeń sądowych lub administracyjnych w sprawie wyłączenia.....	101
5.1.5. Odstępstwo dla wypłaty odszkodowań i wynagrodzeń z tytułu przymusowego przewłaszczenia	102
5.1.6. Odstępstwo dla płatności zobowiązań powstałych przed wpisem na listę sankcyjną....	102
5.1.7. Odstępstwo dla płatności do przedsiębiorstwa Krymskie Porty Morskie	104
5.1.8. Odstępstwo w celu zakończenia umów i relacji z wybranymi podmiotami.....	104
5.1.9. Odstępstwo ze względu na zagrożenie zdrowia i bezpieczeństwa.....	106
5.1.10. Odstępstwo dla przywozu środków spożywczych.....	106
5.2. Odstępstwa przewidziane w rozporządzeniu 765/2006	107
6. Sankcje indywidualne a relacje gospodarcze	109

Rozdział IV

Sankcje handlowe wobec Rosji i Białorusi dotyczące zakupu, przywozu i przekazywania towarów, nałożone przez

Unię Europejską	113
1. Zakazy dotyczące zakupu, przywozu i przekazywania towarów pochodzących z Rosji lub wywożonych z terytorium Rosji	113
1.1. Uwagi wstępne	113
1.2. Czynności objęte zakazami zakupu, przywozu i przekazywania towarów pochodzących z Rosji lub wywożonych z terytorium Rosji	114
1.3. Znaczenie pochodzenia towaru i nomenklatury scalonej	116
1.4. Znaczenie wywozu towaru z Rosji w zakresie zakazów zakupu, przywozu i przekazywania towarów	118
2. Zakazy dotyczące zakupu, przywozu, przekazywania, transportu towarów pochodzących z Białorusi lub wywożonych z terytorium Białorusi	118
3. Zakaz zakupu, przywozu lub przekazywania ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych – art. 3m rozporządzenia 833/2014	120
3.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	120
3.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem	120
3.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem	122
3.4. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia ropy naftowej (CN 2709) i produktów ropopochodnych (CN 2710)	123
3.5. Analiza okoliczności wywozu ropy naftowej (CN 2709) i produktów ropopochodnych (CN 2710) z Rosji	126
3.6. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	127
4. Zakazy dotyczące ropy naftowej i produktów ropopochodnych związane z handlem z krajami trzecimi oraz transportem do krajów trzecich – art. 3n rozporządzenia 833/2014	132
4.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	132

4.2. Zakres przedmiotowy art. 3n rozporządzenia 833/2014	132
4.3. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	137
5. Zakaz zakupu, przywozu lub przekazywania towarów, które generują znaczące przychody dla Rosji	142
5.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu.....	142
5.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	142
5.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem....	144
5.4. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia.....	146
5.5. Analiza okoliczności wywozu towarów objętych art. 3i rozporządzenia 833/2014.....	147
5.6. Kontyngenty przywozowe.....	148
5.7. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	152
6. Zakaz zakupu, przywozu, transportu wyrobów z żelaza i stali – art. 3g rozporządzenia 833/2014.....	156
6.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu.....	156
6.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem	156
6.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem....	158
6.4. Analiza okoliczności wywozu towarów objętych art. 3g rozporządzenia 833/2014.....	160
6.5. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia.....	161
6.6. Towar przetworzony w państwie trzecim zawierający wyroby z żelaza i stali wymienione w załączniku XVII.....	164
6.7. Kontyngenty przywozowe.....	165
6.8. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	167
7. Zakaz zakupu, przywozu, przekazywania skroplonego gazu ziemnego za pośrednictwem terminali w Unii niepodłączonych do wzajemnie połączonego systemu gazu ziemnego (art. 3u rozporządzenia 833/2014).....	168
7.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu.....	168
7.2. Zakres przedmiotowy – towary i czynności objęte zakazem	169
7.3. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	171
8. Zakaz zakupu, przywozu, przekazywania złota i wyrobów ze złota – art. 3o rozporządzenia 833/2014 oraz art. 1rb rozporządzenia 765/2006.....	172

8.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu.....	172
8.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	172
8.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	173
8.4. Analiza okoliczności wywozu towarów objętych art. 3o rozporządzenia 833/2014 i art. 1rb rozporządzenia 765/2006.....	176
8.5. Specyfika stosowania art. 3o rozporządzenia 833/2014 oraz art. 1rb rozporządzenia 765/2006 w zakresie weryfikacji pochodzenia towarów.....	176
8.6. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	177
9. Zakaz zakupu, przywozu, przekazywania diamentów i produktów zawierających diamenty (art. 3p rozporządzenia 833/2014, art. 1rc rozporządzenia 765/2006).....	178
9.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu.....	178
9.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	179
9.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	180
9.4. Specyfika stosowania art. 3p rozporządzenia 833/2014 w zakresie weryfikacji pochodzenia niepreferencyjnego	183
9.5. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	185
10. Zakaz przywozu, zakupu, transportu produktów mineralnych i ropy naftowej (art. 1h rozporządzenia 765/2006)	187
10.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	187
10.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	187
10.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ...	188
10.4. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia	189
10.5. Analiza okoliczności wywozu produktów mineralnych z Białorusi i znajdowania się produktów mineralnych na Białorusi.....	191
10.6. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa.....	192
11. Zakazy zakupu, przywozu lub przekazywania do Unii, bezpośrednio lub pośrednio, towarów, które pozwalają Białorusi na zróżnicowanie źródeł jej przychodów (art. 1ra rozporządzenia 765/2006).....	194
11.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	194

11.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	194
11.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ..	197
11.4. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia	198
11.5. Analiza okoliczności wywozu towarów objętych art. 1ra rozporządzenia 765/2006	199
11.6. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa.....	200
12. Zakazy przywozu, nabywania, transportu produktów drzewnych, wyrobów cementowych, wyrobów z żelaza i stali, wyrobów z gumy (art. 1o, 1p, 1q, 1r rozporządzenia 765/2006).....	203
12.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	203
12.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	204
12.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ...	205
12.4. Ustalanie oraz dokumentowanie pochodzenia	206
12.5. Analiza okoliczności wywozu towarów z Białorusi i znajdowania się towarów na Białorusi.....	207
12.6. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa.....	208
13. Zakaz importu, nabywania lub przekazywania z Białorusi produktów zawierających chlorek potasu (art. 1i rozporządzenia 765/2006).....	209
13.1. Okoliczności wprowadzenia zakazu	209
13.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	209
13.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ...	210
13.4. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa.....	212
14. Możliwość zwolnienia przez organy celne towarów znajdujących się fizycznie w UE – art. 12e rozporządzenia 833/2014 i art. 8f rozporządzenia 765/2006.....	212

Rozdział V

Sankcje handlowe wobec Rosji i Białorusi dotyczące dostawy, przekazywania, wywozu towarów nałożone

przez Unię Europejską	215
1. Zakazy dotyczące sprzedaży, dostawy, przekazywania, wywozu towarów do Rosji/Białorusi	215
1.1. Uwagi wstępne	215
1.2. Czynności objęte zakazami sprzedaży, dostawy, przekazywania, wywozu towarów do Rosji/Białorusi ...	216

2. Zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów i technologii podwójnego zastosowania oraz towarów i technologii, które mogłyby przyczynić się do wzmocnienia potencjału militarnego i technologicznego lub rozwoju sektora obrony i bezpieczeństwa Rosji lub Białorusi.....	218
2.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów.....	218
2.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	220
2.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	225
2.4. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	227
3. Zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów luksusowych do Rosji i Białorusi	234
3.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów.....	234
3.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	235
3.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	236
3.4. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	238
4. Zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów, które mogłyby przyczynić się w szczególności do zwiększenia potencjału przemysłowego Rosji i Białorusi.....	240
4.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów.....	240
4.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	241
4.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	244
4.4. Wyłączenia, okresy przejściowe, odstępstwa	246
5. Zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu związane z bronią	254
5.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów.....	254
5.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	255
5.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	256
5.4. Wyłączenia, okresy przejściowe i odstępstwa	259
6. Zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów i technologii nadających się do wykorzystania w lotnictwie lub przemyśle kosmicznym	261
6.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów.....	261
6.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem.....	261
6.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem.....	262
6.4. Wyłączenia, okresy przejściowe i odstępstwa	265

7. Pozostałe zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów wobec Rosji	269
7.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów	269
7.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem	270
7.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ...	271
7.4. Wyłączenia, okresy przejściowe i odstępstwa	274
8. Pozostałe zakazy sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów wobec Białorusi	278
8.1. Okoliczności wprowadzenia zakazów	278
8.2. Zakres przedmiotowy – towary objęte zakazem	279
8.3. Zakres przedmiotowy – czynności objęte zakazem ...	280
8.4. Wyłączenia, okresy przejściowe i odstępstwa	284
9. Obowiązek wskazania w umowie przez eksporterów zakazu powrotnego wywozu do Rosji lub Białorusi i powrotnego wywozu w celu wykorzystania w Rosji lub na Białorusi	288
10. Obowiązki związane ze wspólnymi produktami o wysokim prioryecie	291

Rozdział VI

Pozostałe sankcje handlowe w obrocie towarowym	295
1. Uwagi wstępne	295
2. Zakaz uczestnictwa w transakcjach z podmiotami państwowymi	296
3. Zakazy dotyczące transportu drogowego	304

Rozdział VII

Polska ustawa sankcyjna	309
1. Wstęp	309
2. Lista sankcyjna MSWiA	311
2.1. Środki stosowane wobec podmiotów z listy sankcyjnej MSWiA	311
2.2. Wpis na listę sankcyjną MSWiA	313
2.3. Wykreślenie z listy sankcyjnej MSWiA i środki odwoławcze	314
2.4. Zarząd przymusowy	315
3. Zakaz importu węgla	317

4. Wykluczenie z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.....	320
5. Odpowiedzialność karna i kary pieniężne	321
5.1. Uwagi wprowadzające	321
5.2. Kara pieniężna	321
6. Odpowiedzialność karna.....	325
7. Kompetencje organów w sprawach sankcji	327

Rozdział VIII

Odpowiedzialność przedsiębiorców unijnych w stosowaniu sankcji	329
1. Rola podmiotów unijnych w stosowaniu sankcji.....	329
2. Należyta staranność podmiotów unijnych – perspektywa Komisji Europejskiej	332
3. Sygnały, które mogą świadczyć o próbie obejścia przepisów sankcyjnych	340
4. Granice należytej staranności unijnych podmiotów	342
5. Mechanizmy ochrony unijnych podmiotów przed skutkami stosowania sankcji	345

Rozdział IX

Nachodzące zmiany w przepisach sankcyjnych	349
1. Dyrektywa 2024/1226	349
2. Projektowane zmiany w polskich przepisach dotyczących sankcji.....	356

Wykaz aktów prawnych	361
-----------------------------------	------------

Bibliografia.....	367
--------------------------	------------

Indeks rzeczowy	369
------------------------------	------------

Autorzy.....	375
---------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|----------------------------|---|
| decyzja
2014/512/WPZiB | - decyzja Rady 2014/512/WPZiB z 31.07.2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 229, s. 13, ze zm.) |
| dyrektywa 2024/1226 | - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1226 z 24.04.2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (Dz.Urz. UE L 2024/1226) |
| rozporządzenie
765/2006 | - rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18.05.2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.Urz. UE L 134, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
258/2012 | - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z 14.03.2012 r. wdrażające art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji (Dz.Urz. UE L 94, s. 1) |

- | | |
|-----------------------------|--|
| rozporządzenie
269/2014 | – rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.Urz. UE L 78, s. 6, ze zm.) |
| rozporządzenie
692/2014 | – rozporządzenie Rady (UE) nr 692/2014 z 23.06.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola (Dz.Urz. UE L 183, s. 9, ze zm.) |
| rozporządzenie
833/2014 | – rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 229, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
960/2014 | – rozporządzenie Rady (UE) nr 960/2014 z 8.09.2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 271, s. 3, ze zm.) |
| rozporządzenie
1290/2014 | – rozporządzenie Rady (UE) nr 1290/2014 z 4.12.2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 960/2014 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 (Dz.Urz. UE L 349, s. 20) |
| rozporządzenie
2021/1030 | – rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z 24.06.2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi (Dz.Urz. UE L 224I, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
2022/263 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/263 z 23.02.2022 r. w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na nielegalne uznanie, okupację lub aneksję przez Federację Rosyjską niektórych niekontrolowanych przez rząd obszarów ukraińskich (Dz.Urz. UE L 42I, s. 77, ze zm.) |
| rozporządzenie
2022/328 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/328 z 25.02.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 49, s. 1, ze zm.) |

- | | |
|-----------------------------|--|
| rozporządzenie
2022/355 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/355 z 2.03.2022 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz.Urz. UE L 67, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
2022/428 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/428 z 15.03.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 87I, s. 13) |
| rozporządzenie
2022/576 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/576 z 8.04.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 111, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
2022/879 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/879 z 3.06.2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 153, s. 53) |
| rozporządzenie
2022/1904 | – rozporządzenie Rady (UE) 2022/1904 z 6.10.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 259I, s. 3) |
| rozporządzenie
2023/1594 | – rozporządzenie Rady (UE) 2023/1594 z 3.08.2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.Urz. UE L 196, s. 3) |
| rozporządzenie
2023/2878 | – rozporządzenie Rady (UE) 2023/2878 z 18.12.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 2023/2878) |
| rozporządzenie
2024/1745 | – rozporządzenie Rady (UE) 2024/1745 z 24.06.2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 2024/1745 ze zm.) |

rozporządzenie 2024/1865	– rozporządzenie Rady (UE) 2024/1865 z 29.06.2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.Urz. UE L 2024/1865 ze zm.)
rozporządzenie delegowane	– rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28.07.2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.Urz. UE L 343, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie Dual Use	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z 20.05.2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania (Dz.Urz. UE L 206, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie wykonawcze	– rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z 24.11.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 343, s. 558, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze zm.)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
u.k.c.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
ustawa sankcyjna	– ustawa z 13.04.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. z 2024 r. poz. 507)
Zawiadomienie 2022/C 1451/01	– Komisja Europejska, Zawiadomienie dla podmiotów gospodarczych, importerów i eksporterów, 1.04.2022 r. (Dz.Urz. UE C 145I, s. 1)

Inne

CN	– Combined Nomenclature (nomenklatura scalona)
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KE	– Komisja Europejska
Najlepsze praktyki	– Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures
Odpowiedzi KE	– Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014
TARIC	– zintegrowana taryfa celna Unii Europejskiej
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WSiSW	– Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne
Wytyczne KE ws. należytej staranności	– European Commission Guidance for EU operators: Implementing enhanced due diligence to shield against Russia sanctions circumvention

WSTĘP

Sankcje gospodarcze są znanym instrumentem oddziaływania na reżimy, które – w ocenie państw czy organizacji międzynarodowych sankcje nakładających – naruszają normy prawa międzynarodowego. Mają one oddziaływać na owe reżimy, tak aby skłonić je do zmian w polityce zagranicznej lub wewnętrznej. Skuteczność takiego oddziaływania jest zróżnicowana. Z pewnością wymaga też czasu. Stosowanie sankcji niewątpliwie wiąże się jednak z pewnymi ograniczeniami dla przedsiębiorców działających w państwach nakładających sankcje, państwach członkowskich organizacji międzynarodowych, które sankcje nakładają, a niekiedy dla wszystkich podmiotów, które pozostają w jakichkolwiek relacjach biznesowych z państwami, na które sankcje nałożono. Te ograniczenia niejednokrotnie stosowane są niemalże natychmiast po nałożeniu sankcji. Przedsiębiorcy w państwach nakładających sankcje muszą zatem być gotowi na zmianę rozwiązań prawnych dotyczących prowadzonej przez nich działalności i sprawne dostosowanie się do nowych uwarunkowań chociażby poprzez wzmożoną należytą staranność i weryfikację transakcji.

Ostatnie lata obfitowały w nowe przepisy ustanawiające sankcje gospodarcze wobec Rosji i Białorusi, które to przepisy były niejednokrotnie zmieniane – także w czasie pisanie tej książki. Z uwagi na bliskość geograficzną rzeszonych państw i rozbudowane niegdyś relacje gospodarcze z nimi wspomniane sankcje gospodarcze mają niebagatelne znaczenie dla przedsiębiorców działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W niniejszej książce zaprezentowano wyniki przeprowadzonych przez autorów analiz przepisów wprowadzających sankcje. W centrum zainteresowania twórców książki było przy tym właśnie potencjalne oddziaływanie przepisów wprowadzających sankcje na sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność w Polsce trudniących się obrotem towarowym z zagranicą. Naturalnie, sankcje nałożone wobec Rosji i Białorusi największe znaczenie mają dla podmiotów handlujących z tymi krajami. Wykazujemy jednak, że wpływ sankcji jest zdecydowanie szerszy i może sięgać każdego podmiotu zaangażowanego w handel międzynarodowy.

W pierwszych dwóch rozdziałach skoncentrowano się na prawnych problemach systemowych o dużym znaczeniu praktycznym chociażby w wypadku ewentualnych sporów dotyczących przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów nakładających sankcje. W pozostałych zaś rozdziałach książki zaprezentowano usystematyzowane wyniki analiz przepisów rozmieszczonych w poszczególnych aktach prawnych, na mocy których sankcje nałożono. W rozdziałach tych analizie poddano zarówno sankcje nałożone na konkretne osoby lub podmioty, zwane sankcjami indywidualnymi, jak i sankcje handlowe, tj. dotyczące zakazów transakcji importowych i eksportowych dla konkretnych towarów. W końcowych fragmentach książki dokonano analizy roli unijnych przedsiębiorców w stosowaniu sankcji i granic ich należytej staranności, a także wskazano spodziewane kierunki ewolucji obowiązujących przepisów.

Treść książki oparta jest na regulacjach prawnych, wyjaśnieniach publikowanych przez instytucje unijne i krajowe, literaturze oraz – jak dotychczas niezbyt bogatym – orzecznictwie sądowym.

Mamy nadzieję, że niniejsza książka okaże się przydatna dla przedsiębiorców, organów właściwych w zakresie kontroli wywiązywania się z przepisów nakładających sankcje, a jednocześnie będzie cennym źródłem wiedzy dla wszystkich zainteresowanych tytułową problematyką zarówno z perspektywy praktycznej, jak i naukowej.

*Magdalena Chmielewska-Cholewa
Krzysztof Lasiński-Sulecki*

Rozdział I

SANKCJE W SYSTEMIE PRAWA

Krzysztof Lasiński-Sulecki

1. Wprowadzenie

Słowo „sankcja” jest używane w tekstach prawnych i literaturze prawniczej w różnych znaczeniach. Przede wszystkim termin ten obecny jest w teorii prawa. W trójczłonowej koncepcji normy prawnej sankcja jest jednym z elementów budowy takiej normy, obok hipotezy i dyspozycji. Znaczenie tak rozumianej sankcji jest przy tym bardzo duże, norma pozbawiona elementu sankcji bywa określana mianem *lex imperfecta*, czyli prawa niedoskonałego. W prawie karnym sankcja to w istocie pewna dolegliwość, która jest wymierzana w związku z wypełnieniem znamion czynu zabronionego. Podobnie można postrzegać sankcję administracyjną (choć nie operuje się tu terminem „czyn zabroniony”). Z kolei w prawie międzynarodowym sankcja jest reakcją wspólnoty międzynarodowej wobec jednego z jej członków, który narusza praworządność rządzącą tą wspólnotą¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się nawet, że dopuszczalność wprowadzenia sankcji – także o charakterze gospodarczym – świadczy o tym, że normy prawa międzynarodowego mają charakter norm prawnych². Powyższe wzmianki o sankcjach

¹ Zob. O. Brück, *Les sanctions en droit international public*, Paryż 1933, s. 9.

² Zob. P. Fischer, H.F. Köck, *Völkerrecht. Das Recht der universalen Staatengemeinschaft*, Wiedeń 2004, s. 29–30.

w systemie prawa nie wyczerpują zróżnicowanych pól występowania sankcji w prawie. Można wspomnieć też o sankcjach w prawie cywilnym, np. w związku z niedochowaniem formy wymaganej dla czynności prawnej. Mogą one nawet skutkować nieważnością czynności. Sankcja zawsze jest zatem pewnego rodzaju reakcją – przewidzianą w systemie prawa – na niepożądane działanie, zaniechanie lub stan.

Niniejsza książka dotyczy sankcji w co najmniej dwóch znaczeniach spośród wyżej wskazanych. Z jednej bowiem strony analizowane w niej są środki wprowadzone w ramach reakcji na działania władz Rosji i Białorusi (sankcje w ujęciu prawa międzynarodowego). Książka obejmuje przy tym zarówno reakcję na działania uznane za niezgodne z prawem międzynarodowym przez organizację międzynarodową, jaką jest Unia Europejska, jak i reakcję jednego państwa członkowskiego tej organizacji – Polski. Z drugiej zaś w książce odniesiono się do sankcji o charakterze karnym lub administracyjnym, które mogą zostać nałożone, jeśli przedsiębiorcy nie zastosują się do rzeczonych środków wprowadzonych w reakcji na działania władz Rosji i Białorusi.

Wobec rozległej tematyki książki oraz rozlicznych jej powiązań z kontrowersyjnymi zagadnieniami prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego konieczne jest zasygnalizowanie pewnych problemów wspólnych dla rozwiązań prawnych analizowanych w niniejszej książce.

2. Między sankcjami unijnymi a krajowymi

W niniejszej książce scharakteryzowano zarówno sankcje nakładane na mocy prawa unijnego, jak i polskiego prawa krajowego. Już to skłania do sformułowania dwóch przynajmniej pytań – o charakter kompetencji Unii Europejskiej oraz o relacje między unijnymi i krajowymi przepisami sankcyjnymi.

Relacje między kompetencjami Unii Europejskiej (wcześniej: Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), a jej państwami członkowskimi w zakresie nakładania sankcji zawsze były przedmiotem kontrowersji. Nawet w wypadku sankcji dotyczących obrotu towarowego

z państwami trzecimi, pomimo wspólnej polityki handlowej, państwa członkowskie podnosiły, że sankcje stanowią emanację ich polityki zagranicznej, a w konsekwencji mogą być przez nie samodzielnie nakładane. Argument ten stracił na znaczeniu, od kiedy UE oparto na trzech filarach, w tym wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Dodatkowo na złożoność problematyki wpływa obowiązywanie zróżnicowanych przepisów mogących stanowić podstawę nałożenia sankcji w zależności od ich przedmiotu (wszak mogą one dotyczyć nie tylko obrotu towarowego, a w jego ramach specyficznych towarów, jak np. uzbrojenia czy towarów podwójnego przeznaczenia, ale też np. przepływu kapitału i płatności)³.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadzono podział na:

- wyłączne kompetencje UE oraz
- kompetencje dzielone.

Jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE). Jeżeli z kolei traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). Z uwagi na tematykę niniejszej książki warto przywołać również art. 2 ust. 4 TFUE, który stanowi, że zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję

³ Zob. szerzej na ten temat J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 119–203. Por. S. Wajda, *EEC and Its Member States Sanctions Under International and Community Law*, Opole 1984, s. 22–28. Zob. też S. Inama, E. Vermulst, *Customs and Trade Laws of the European Community*, Haga–Londyn–Boston 1999, s. 11 i n.

w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej. W art. 2 ust. 6 TFUE wskazano, że zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny.

Unii Europejskiej przysługują wyłączne kompetencje m.in. w dziedzinach, takich jak unia celna (art. 3 ust. 1 lit. a TFUE) oraz wspólna polityka handlowa (art. 3 ust. 1 lit. e TFUE). Sankcje dotyczące obrotu towarowego z państwami trzecimi niewątpliwie oddziałują zarówno na funkcjonowanie unii celnej, jak i możliwość prowadzenia wspólnej polityki handlowej. W literaturze przedmiotu nadmienia się, że od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego państwa członkowskie nie posiadają już samodzielnych kompetencji w obszarze wspólnej polityki handlowej⁴. Z drugiej jednak strony wśród traktatowych przepisów regulujących wspólną politykę handlową brak takich, które dotyczyłyby sankcji nakładanych w związku z sytuacją polityczną.

Trzeba też pamiętać, że – zgodnie z art. 29 TFUE – produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych cel lub opłat. Swobodny obrót dotyczy także towarów sprowadzonych z państw trzecich⁵. Krajowe sankcje handlowe muszą zatem mieć co najmniej ograniczoną skuteczność, gdyż towar wprowadzony legalnie do obrotu w jednym państwie członkowskim UE (które sankcji nie nakłada) może być swobodnie przemieszczany do wszystkich innych państw członkowskich.

⁴ M. Bungenberg [w:] *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, red. M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde, Tybinga 2017, s. 1527.

⁵ Zob. S. Enchelmaier, *Free Movement of Goods. Evolution and Intelligent Design in the Foundations of the European Union* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oksford 2021, s. 567; T. Lyons [w:] *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: *Preamble, Article 1–89*, red. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Springer 2021, s. 704.

Krajowe sankcje handlowe są zatem nie do pogodzenia z przywołanym art. 29 TFUE. Nawet już w wyroku z 14.01.1997 r. (a zatem przed rozpoczęciem budowania Unii opartej na trzech filarach) w sprawie C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl przeciwko HM Treasury and Bank of England*⁶ Trybunał zważył, że państwa członkowskie wykonujące przysługujące im kompetencje w sferze polityki zagranicznej muszą jednak przestrzegać wiążących je postanowień traktatowych dotyczących wspólnej polityki handlowej (pkt 27 wyroku)⁷. Od początku lat osiemdziesiątych XX w. to właśnie przepisy o wspólnej polityce handlowej stanowiły podstawę wprowadzania sankcji ekonomicznych wobec państw trzecich⁸.

Co się zaś tyczy przepływu kapitału i płatności, należy zwrócić uwagę na art. 63 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. W art. 63 ust. 2 postanowiono natomiast, że zakazane są wszelkie ograniczenia w płatnościach między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Nie bez znaczenia jest, że – na podstawie art. 21 ust. 2 lit. b i c TUE Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego oraz utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek

⁶ EU:C:1997:8.

⁷ Zob. szerzej na ten temat P. Koutrakos, *Public Security Exemptions and EU Free Movement Law* [w:] *Exceptions from EU Free Movement Law. Derogation, Justification and Proportionality*, red. P. Koutrakos, N. N. Shuibhne, P. Syrpis, Oksford–Portland 2016, s. 190–191.

⁸ M. Niedzwiedz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 215.

oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych.

Współcześnie kluczowe znaczenia ma art. 215 TFUE, który stanowi:

- „1. Jeżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada przyjmuje niezbędne środki, stanowiąc większość kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji. Rada informuje o tym Parlament Europejski.
2. Jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, zgodnie z procedurą, o której mowa w ustępie 1.
3. Akty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”.

Powyższy artykuł bywa określany w literaturze jako wyraz wyłącznych kompetencji UE w zakresie ograniczania stosunków gospodarczych z państwami trzecimi⁹. Przed jego wejściem w życie za podstawę nakładania sankcji gospodarczych uważano regulacje wspomnianej wcześniej wspólnej polityki handlowej¹⁰. Jak współcześnie wskazuje się w literaturze naukowej, jeśli powodem wprowadzenia ograniczeń w handlu z państwem są względy natury politycznej, czego wyrazem jest przyjęcie przez Radę decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to wówczas zastosowanie znajdzie art. 215 TFUE. Artykuł 215 TFUE stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 207 TFUE (dotyczącego wspólnej polityki handlowej). Wątpliwa wydaje się natomiast możliwość zastosowania art. 207 TFUE jako alternatywnej podstawy prawnej dla stosowania sankcji ekonomicznych w sytuacji braku stosownej decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹¹. Jasne jest

⁹ Zob. J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze...*, s. 230.

¹⁰ Zob. B. Schöbener [w:] *Frankfurter Kommentar zu EUV...*, s. 1700–1701.

¹¹ M. Niedźwiedz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, art. 215.

natomiast, że ustalenie wspólnego stanowiska państw członkowskich UE jest dalekie od łatwego z uwagi na różnicowane interesy państw członkowskich i niejednorodny charakter powiązań z państwami, wobec których sankcje są kierowane¹², chociaż sankcje nałożone przez UE mogą ponad wszelką wątpliwość być bardziej skuteczne niż sankcje nałożone przez jedno tylko państwo członkowskie.

Niemniej jednak państwa członkowskie powinny podejmować wspólne działania, chociażby z uwagi na treść art. 347 TFUE, który stanowi, że:

„Państwa członkowskie konsultują się ze sobą w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych, aby środki do podjęcia których państwo członkowskie może być skłonione w przypadku poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, nie miały wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

3. Sankcje karne i administracyjne

Podkreślić trzeba, że prawo Unii Europejskiej nie tylko pozwala państwom członkowskim na wprowadzanie sankcji karnych czy administracyjnych, lecz niekiedy wręcz takiego działania wymaga.

Może to być wymóg podyktowany samą tylko koniecznością zapewnienia efektywności prawa UE. Dobrze obrazuje to wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27.11.2003 r. w sprawie C-185/00, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Finlandii¹³, w którym istota naruszenia prawa wspólnotowego (obecnie: unijnego) przez Finlandię sprowadzała się do braku realnego kontrolowania podmiotów prawa

¹² Zob. *Sankcje i Rosja*, red. J. Ćwiek-Karpowicz i S. Secieru, Warszawa 2015, s. 32–33.

¹³ EU:C:2003:639.

oraz nakładania dostrzegalnych dla tych podmiotów sankcji w związku z naruszeniem prawa.

Niekiedy zaś w prawie unijnym wyraźnie wymaga się wprowadzenia sankcji w związku z pewnymi działaniami czy zaniechaniami. Trzeba jednak podkreślić, że sankcje takie podlegają ograniczeniom wynikającym chociażby z zasady proporcjonalności.

4. Ograniczenia wynikające z zasad ogólnych prawa UE

Wśród źródeł prawa unijnego wymienia się także zasady ogólne, w tym mające swe źródło we wspólnych państwach członkowskim tradycji konstytucyjnych¹⁴. Można tu wymienić chociażby zasadę pewności prawa¹⁵ i zasadę proporcjonalności.

Zasadę proporcjonalności – raczej bez większych kontrowersji – stosuje się zarówno wobec działań instytucji unijnych, jak i działań państw członkowskich w sferze prawa unijnego¹⁶. Wynika z niej, że wprowadzane środki muszą być stosowne i konieczne dla osiągnięcia celu ich wprowadzenia¹⁷. Zasada ta może znaleźć zastosowanie do oceny wszelkich ograniczeń praw przysługujących jednostce, w tym ograniczeń wynikających ze stosowania sankcji karnych czy administracyjnych. Przykładowo już w wyroku z 11.11.1981 r. w sprawie 203/80, postępowanie karne przeciwko Guerrino Casatiemu¹⁸, Trybunał zważył, że – co do zasady – legislacja w zakresie prawa i postępowania karnego pozostaje w sferze kompetencji państw członkowskich. Prawo wspólnotowe (obec-

¹⁴ Zob. C. Amalfitano, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham–Northampton 2018, s. 28–29.

¹⁵ Zob. K. Lasiński-Sulecki, *Legal Certainty in Tax and Customs Judgments of the Court of Justice*, „EC Tax Review” 2024/2, s. 68 i n.

¹⁶ G. de Búrca, *Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law* [w:] *General Principles of European Community Law*, red. U. Bernitz, J. Nergelius, Haga 2000, s. 95.

¹⁷ Zob. T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oksford 2006, s. 139.

¹⁸ EU:C:1981:261.

nie: unijne) zakreśla jednak pewne granice w obszarze środków kontroli, których używają państwa członkowskie. Środki administracyjne ani kary nie mogą wykraczać poza to, co jest absolutnie niezbędne. Kara nie może być na tyle nieproporcjonalna do wagi naruszenia prawa, aby stała się przeszkodą w korzystaniu ze swobód wspólnotowych (obecnie: unijnych). Jak z kolei zauważył Trybunał w wyroku z 12.12.1989 r. w sprawie C-265/88, postępowanie karne przeciwko Lotharowi Messnerowi¹⁹, nie można stosować kary pozbawienia wolności ani nawet kary grzywny za naruszenie terminu do wywiązania się z obowiązku meldunkowego, jeśli termin ten został w prawodawstwie krajowym określony w sposób nierozsądny. Ponadto w niektórych orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości postrzega sankcje nieproporcjonalne do ciężaru naruszenia prawa jako zakazane środki równoważne ograniczeniom ilościowym w handlu wewnątrzwspólnotowym²⁰. Zasada proporcjonalności może znaleźć też zastosowanie w związku z operacjami wymiany towarowej z państwami trzecimi²¹.

Potencjalnie zatem zasada proporcjonalności mogłaby posłużyć jako wzorzec oceny przepisów, które wprowadzają pewne ograniczenia w handlu (sankcje w ujęciu prawa międzynarodowego), jak i wzorzec oceny sankcji karnych czy administracyjnych nakładanych w związku z niewywiązywaniem się z przepisów nakładających ograniczenia w handlu.

Trybunał wypowiedział się już na temat przepisów wprowadzających sankcje, będących przedmiotem analiz w niniejszej książce. W wyroku PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in.²² Trybunał orzekł m.in., że:

¹⁹ EU:C:1989:632.

²⁰ Wyrok TSUE z 15.12.1976 r., 41/76, Suzanne Criel, née Donckerwolcke oraz Henri Schou przeciwko Procureur la République au tribunal de grande instance de Lille i Director General of Customs, EU:C:1976:182.

²¹ Zob. np. S. Armella, *Sankcje celne: nielatwy związek między harmonizacją międzynarodową a zawilgościami krajowymi w świetle zasady proporcjonalności*, „Analizy i Studia CASP”, lipiec 2022, s. 1 i n.

²² Wyrok TSUE z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., EU:C:2017:236, pkt 197.

- „1) Wykładni art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie ważności aktu przyjętego na podstawie przepisów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), takiego jak decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, w brzmieniu ustalonym decyzją Rady 2014/872/WPZiB z dnia 4 grudnia 2014 r., pod warunkiem że wnioszek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy albo kontroli zgodności tej decyzji z art. 40 TUE, albo kontroli legalności środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych.
- 2) Badanie pytania drugiego nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, w brzmieniu ustalonym decyzją 2014/872, jak również art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3, art. 11 oraz załączników II i VI do rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Federacji Rosyjskiej destabilizującymi sytuację na Ukrainie, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady (UE) nr 1290/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. Zasady pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*) należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one stosowaniu przez państwo członkowskie sankcji karnych za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1290/2014, zgodnie z jego art. 8 ust. 1, zanim zakres tych przepisów, a w rezultacie zakres sankcji karnych za ich naruszenie, nie zostanie wyjasniony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

Z kolei rzecznik generalna Tamara Ćapeta w opinii z 23.11.2023 r. w sprawie C-351/22, Neves 77 Solutions SRL przeciwko Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală²³ doszła do wniosku, że zasada pewności prawa, zasada *nulla poena sine lege* i podstawowe prawo własności nie stoją na przeszkodzie środkom

²³ EU:C:2023:907.

krajowym przewidującym konfiskatę w całości kwot wynikających z transakcji przeprowadzonej z naruszeniem decyzji 2014/512/WPZiB. Jest tak nawet wówczas, gdy konfiskata jest automatyczną konsekwencją niezawiadomienia właściwych organów krajowych o takiej transakcji.

5. Nadużycie prawa unijnego

Sankcje, które wprowadzają ograniczenia ukierunkowane na pewne państwa, terytoria czy osoby, mogą skłaniać do zastanawiania się nad tym, czy dopuszczalne jest budowanie struktur, które pozwolą jednak na legalne przemieszczenie towaru z państwa objętego sankcjami do państwa sankcje nakładającego. Działanie takie mogłoby się jawić jako obejście prawa czy nadużycie prawa (pomijając analizę różnic między tymi pojęciami).

W literaturze naukowej dawno już wspomniano, że ogólna zasada zabraniająca nadużycia prawa nie istnieje w formie pisemnej w unijnym porządku prawnym²⁴. Trzeba jednak podkreślić, że judykatura Trybunału Sprawiedliwości uzasadnia sformułowanie tezy, iż podmiotom nadużywającym prawa nie przysługuje ochrona wynikająca z prawa unijnego. Zbliżone tezy można napotkać także w orzeczeniach dotyczących obrotu towarowego z państwami trzecimi. Tezę taką Trybunał postawił chociażby w wyroku z 14.10.2000 r. w sprawie C-110/99, Emsland-Stärke GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas²⁵. Sprawa dotyczyła „nadużycia” refundacji eksportowej, w sytuacji gdy towar został wywieziony na terytorium państwa trzeciego, co stanowiło podstawę do wypłaty refundacji, ale w bezpośrednim następstwie wywozu został dopuszczony do swobodnego obrotu na obszarze celnym Wspólnoty (cło przywozowe było niższe niż refundacja eksportowa). Już po zaistnieniu wspomnianego stanu faktycznego do prawa wspólnotowego wprowadzono klauzulę antyabuzynną mającą przeciwdziałać takim schematom

²⁴ K. Ottersbach, *Rechtsmissbrauch bei den Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes*, Baden-Baden 2001, s. 186.

²⁵ EU:C:2000:695.

operacji gospodarczych. W czasie, w którym kwestionowane operacje były przeprowadzane, nie obowiązywała zatem klauzula antyabuzyjna.

Działania oparte na językowo pojmowanych przepisach, które są jednak ukierunkowane na to, aby cel owych przepisów nie został osiągnięty, raczej nie mogą liczyć na akceptację Trybunału Sprawiedliwości w wypadku sporu. Niezależnie od tego warto zauważyć, że w części analizowanych w niniejszej książce aktów prawnych wprowadzono wyraźne postanowienia przeciw obejściu zakazów.

Rozdział II

SYSTEMATYKA ŹRÓDEŁ PRAWA W ZAKRESIE SANKCJI UNIJNYCH PRZECIWKO ROSJI I BIAŁORUSI

Aleksandra Ziaja

1. Źródła prawa Unii Europejskiej

1.1. Kompetencje Unii Europejskiej i tryb przyjmowania sankcji unijnych

Sankcje gospodarcze mające z założenia oddziaływać na gospodarkę rosyjską i białoruską zostały – z nielicznymi wyjątkami – nałożone w drodze decyzji i rozporządzeń przyjmowanych przez Radę Unii Europejskiej. Uregulowanie sankcji na poziomie aktów stosowanych bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich UE, a do takich zaliczają się rzeczony rozporządzenia¹ i decyzje², jest koniecznością z uwagi na materię, jakiej dotyczą ograniczenia. Większość z nich doty-

¹ Art. 288 akapit drugi TFUE stanowi: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza zatem, że jego przepisy nie wymagają transpozycji do krajowych aktów prawnych ani nawet publikacji w krajowym dzienniku urzędowym.

² Zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE: „Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”.

czy handlu z krajami trzecimi, a zatem unii celnej oraz wspólnej polityki handlowej mieszczących się w ramach wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1 lit. a i e TFUE – zagadnienie to zarysowano w rozdziale I niniejszej książki).

Podstawą traktatową dla rozporządzeń sankcyjnych jest art. 215 TFUE (dawny art. 301 TWE). Przesłanką wszczęcia procedury przewidzianej w art. 215 TFUE jest wcześniejsze przyjęcie decyzji w trybie przewidzianym w tytule V rozdziale 2 TUE. Decyzja ta przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich. Projekt decyzji zgłasza wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Następnie projekty decyzji są przedmiotem prac odpowiednich grup roboczych Rady. W przypadku sankcji nakładanych na Rosję i Białoruś jest to Grupa Robocza ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej, Grupa Robocza Radców ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX), Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper II). Rolą grup roboczych jest wypracowanie konsensusu wszystkich państw członkowskich w sprawie decyzji Rady, która w myśl art. 31 TUE wymaga jednomyślności państw członkowskich.

Samo nałożenie sankcji handlowych wymaga przyjęcia rozporządzenia Rady. Na podstawie decyzji Rady Komisja i wysoki przedstawiciel proponują wspólnie treść rozporządzenia wdrażającego konkretne środki (np. w postaci zamrożenia aktywów czy ograniczeń importowych lub eksportowych). Treść projektu rozporządzenia analizuje Grupa RELEX, która przekazuje projekt do przejęcia przez Coreper II i Radę. Rozporządzenia w sprawach sankcji nie są przyjmowane ani zatwierdzane przez Parlament Europejski – Rada informuje jedynie Parlament o przyjęciu rozporządzenia.

W praktyce decyzja Rady, jak też przyjmowane na jej podstawie rozporządzenie Rady, wchodzi w życie z dniem następującym po publikacji aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa decyzje i rozporządzenia są przyjmowane i publikowane razem, zwykle jednego dnia w odstępie kilku minut lub godzin. Jest to konieczne w celu zapobiegania dzia-

łaniom mającym na celu obejście sankcji. Decyzja w sprawie sankcji określa ich zakres, ale nie stanowi powszechnie obowiązującego w UE prawa ustanawiającego zakazy handlowe. Po publikacji samej decyzji Rady osoby, których dotyczą omawiane w niej sankcje, mogłyby podjąć działania polegające np. na przesunięciu swoich aktywów lub dokonaniu dotkniętych sankcjami transakcji, zanim właściwe przepisy w postaci rozporządzenia wejdą w życie. Z tych samych powodów w trakcie prac nad projektem decyzji i rozporządzenia dotychczas nie były publikowane projekty aktów prawnych.

Decyzje Rady, a za nimi rozporządzenia sankcyjne, zgodnie z art. 28 TUE, określają ich zasięg, cele, zakres działań operacyjnych UE i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii, warunki wprowadzania ich w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich obowiązywania. Jeżeli nastąpiła zmiana okoliczności mająca wyraźny wpływ na kwestię stanowiącą przedmiot takiej decyzji, Rada dokonuje przeglądu zasad i celów tej decyzji oraz podejmuje niezbędne kroki. Niezależnie od tego realizacja sankcji jest na bieżąco przedmiotem weryfikacji Komisji³.

Niniejsze opracowanie dotyczy sankcji jako konkretnych narzędzi prawnych, z których wynikają zakazy lub nakazy określonego działania dla unijnych obywateli i przedsiębiorców lub dla innych osób i podmiotów działających na terytorium UE w zakresie handlu z Rosją i Białorusią. Wobec tego podstawowymi omawianymi aktami prawnymi są rozporządzenia Rady stosowane bezpośrednio i powszechnie obowiązujące w Unii Europejskiej.

Dla uporządkowania przeglądu sankcji nałożonych przez Unię na Rosję można dokonać ich podziału na dwie kategorie:

- sankcje indywidualne (finansowe) i
- pozostałe sankcje gospodarcze.

³ Zob. szerzej na ten temat: M. Gestri, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects* [w:] *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, red. N. Ronzitti, Lejda–Boston 2016, s. 80 i n.; P. Pospieszna, *Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018/12, s. 311 i n.

Pierwsza kategoria obejmuje sankcje nakładane na konkretne osoby i podmioty w formie zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazu ich udostępniania osobom wskazanym na listach sankcyjnych załączanych do rozporządzeń. Choć pojęcie „sankcji indywidualnych” lub „indywidualnych sankcji finansowych” nie jest zdefiniowane w przepisach, trafnie oddaje naturę tych zakazów i jest powszechnie stosowane – także przez Komisję Europejską, posługującą się w swoich opracowaniach pojęciem *individual financial measures*.

Druga kategoria, czyli pozostałe sankcje gospodarcze, to zakazy i ograniczenia w handlu z Rosją i Białorusią odnoszące się do określonych rodzajowo towarów i usług. Większość zakazów jest stosowana powszechnie, niezależnie od tożsamości kontrahenta, choć istnieją także sankcje gospodarcze, których zastosowanie ogranicza się do określonych kategorii podmiotów (np. przedsiębiorstwa transportowe) lub wskazanych wprost osób prawnych czy instytucji.

Uwzględniając wyżej zasygnalizowaną klasyfikację sankcji, w niniejszej publikacji omawiane i analizowane są rozporządzenia:

- rozporządzenie 269/2014 wprowadzające indywidualne sankcje finansowe nakładane na podmioty rosyjskie,
- rozporządzenie 833/2014, wprowadzające pozostałe sankcje gospodarcze w handlu z Rosją,
- rozporządzenie 765/2006 (pierwotnie w tytule oraz w treści rozporządzenie odnosiło się wyłącznie do „środków ograniczających skierowanych przeciwko prezydentowi Aleksandrowi Łukaszen-ce i niektórym urzędnikom z Białorusi”), wprowadzające zarówno sankcje indywidualne przeciwko podmiotom białoruskim, jak i pozostałe sankcje gospodarcze w handlu z Białorusią,
- rozporządzenie 2022/263, wprowadzające sankcje gospodarcze (inne niż sankcje indywidualne) na handel z terytoriami zajętymi bezprawnie przez Rosję i ograniczone do tych terytoriów, oraz
- rozporządzenie 692/2014, wprowadzające sankcje gospodarcze (inne niż sankcje indywidualne) na handel z terytoriami zajętymi bezprawnie przez Rosję i ograniczone do tych terytoriów.