

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.127-140

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO W WARSZAWIE

FILIP PRZYBYLSKI-LEWANDOWSKI

fprzybylski@kozminski.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-4699-3039>

Listy sankcyjne – pojęcie, historia, charakter prawny. Zarys zagadnień

*Sanctions Lists – Concept, History, Legal Nature.
An Outline of Issues*

Wprowadzenie

We współczesnej, zglobalizowanej gospodarce stosowanie sankcji jest zjawiskiem powszechnym, zmierzającym do regulowania zachowań zarówno politycznych, jak i ekonomicznych władz politycznych państw. Oddziaływanie to realizowane jest poprzez stosowanie sankcji wobec państw i osób fizycznych, najczęściej obywateli tych państw, odgrywających kluczowe role polityczne lub gospodarcze, a także wobec przedsiębiorstw. Stosowanie sankcji wobec osób fizycznych i przedsiębiorstw jest obliczone na oddziaływanie na politykę danego państwa poprzez wytworzenie presji wobec osób fizycznych i jednostek organizacyjnych dotkniętych sankcjami na polityków danego państwa celem skorygowania polityki uznanej w danym momencie za niezgodną z prawem międzynarodowym publicznym czy też zagrażającą celom politycznym innych państw. Oczywiście

stosowanie sankcji może być postrzegane również w innym, szerszym kontekście. Wnikliwą analizę w tym zakresie zaproponował m.in. P.I. Labuda¹.

Sankcje międzynarodowe rozumiane są powszechnie dość szeroko. E. Decaux zdefiniował sankcję jako szeroki wachlarz reakcji przyjmowanych jednostronnie lub zbiorowo przez państwa przeciwko sprawcy umyślnego czynu niezgodnego z prawem w celu zapewnienia poszanowania i wykonania prawa lub obowiązku². Sankcje rozumiane są również jako rodzaj kary stosowanej w prawie międzynarodowym publicznym za łamanie tego prawa³.

Metodologicznie opracowanie opiera się przede wszystkim na metodzie eggetycznej w zakresie tekstów prawnych, a w zakresie badania stanu faktycznego – listy sankcyjnej – na metodzie liczbowej i jakościowej oraz na porównawczym ujęciu dogmatycznym (co do rozwiązań w innych państwach) i w pewnym zakresie na porównawczej metodzie historycznej wykorzystanej do ustalenia rozwoju współczesnych list sankcyjnych.

Nadrzędnym celem badawczym jest ustalenie podstaw prawnych działania pierwszej polskiej listy sankcyjnej oraz faktycznego klucza stosowanego do umieszczania na niej osób fizycznych.

Charakter prawny list sankcyjnych

Listy sankcyjne są instrumentem stosowania sankcji poprzez enumeratywne wymienienie osób fizycznych lub przedsiębiorstw wraz ze wskazaniem zastosowanych przeciwko nim środków sankcyjnych, m.in. takich jak: zamrożenie aktywów, zakaz wjazdu na terytorium danego państwa, zakaz dokonywania operacji finansowych, zakaz sprzedaży lub zakupu dóbr. Umieszczenie na liście sankcyjnej ma charakter piętnujący.

Z punktu widzenia prawnego umieszczenie (podobnie jak usunięcie) na liście sankcyjnej jest decyzją administracyjną. Sama lista jest zaś podstawowym narzędziem informacji o podmiotach objętych sankcjami o złożonej pozycji prawnej. Z listą sankcyjną związane są dwie podstawowe czynności konwencjonalne: umieszczenie lub wykreślenie podmiotu z listy sankcyjnej oraz opublikowanie samej listy.

Można zatem stwierdzić, że lista sankcyjna stanowi zestaw decyzji administracyjnych. Decyzje obejmują bowiem każdą osobę ujawnianą, aczkolwiek skutki zwią-

¹ P.I. Labuda, *International Law after the Russo-Ukrainian War: From the Zeitenwende to Multipolarity*, 2024, <https://ssrn.com/abstract=4799436> (dostęp: 4.05.2025).

² E. Decaux, *The Definition of Traditional Sanctions: Their Scope and Characteristics*, "International Review of the Red Cross" 2008, vol. 90(870), s. 249.

³ D.W. Drezner, *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, "International Studies Review" 2011, vol. 13(1), s. 97.

zane z decyzją administracyjną w związku z umieszczeniem danego podmiotu na liście sankcyjnej powstają z chwilą opublikowania listy w oficjalnym publikatorze. Do analizy polskiej listy sankcyjnej wróć w dalszej części opracowania.

Doniosłość list sankcyjnych jest szczególnie zauważalna w obszarze instrumentów realizacji sankcji wobec podmiotów objętych listami sankcyjnymi. Z uwagi na odpowiedzialność uczestników obrotu gospodarczego za naruszenie sankcji – w tym przede wszystkim najczęściej występujących w systemie sankcyjnym: nakazu zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, zakazu udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów, obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji m.in. o zamrożonych rachunkach, o wpływach na zamrożone rachunki – konieczne jest wdrożenie systemów monitorujących te dane, najczęściej o charakterze informatycznym⁴. Listy sankcyjne stanowią zatem punkt wyjścia dla elektronicznych systemów monitorujących w ramach przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy (AML – *anti-money laundering*), *compliance* i innych procedur weryfikacyjnych⁵.

Historia list sankcyjnych

Pierwsze odnotowane użycie sankcji miało miejsce w 432 r. p.n.e., kiedy państwo ateńskie zakazało kupcom z Megary wstępu na swoje targi, „duszac” tym samym gospodarkę rywalizującego miasta-państwa. Jednak dopiero w XX w. stosowanie sankcji ekonomicznych stało się oczywistym narzędziem realizacji polityki międzynarodowej.

Za pierwsze próby kompleksowego wprowadzenia sankcji ekonomicznych uznawane są działania podjęte w latach 1803–1815, w okresie wojen napoleońskich, wymierzone przez Napoleona I w Zjednoczone Królestwo. Ogłoszony 21 listopada 1806 r. dekret berliński stanowił odpowiedź na blokadę morską wybrzeży Francji wprowadzoną przez rząd brytyjski 16 maja 1806 r. Dekret zabraniał Europejczykom handlu z Wielką Brytanią⁶. W okresie poprzedzającym I wojnę światową dyskutowana była możliwość wykorzystania sankcji jako metody oddziaływania

⁴ Por. np. art. 4 ust. 2 i art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.Urz. UE 134/1, 20.05.2006, z późn. zm.).

⁵ Por. przekornie: D. Primakov, *Models of Sanctions Compliance and Regulatory Expectations*, [w:] *Corruption – New Insights*, ed. J. Fahed-Sreih, IntechOpen, 2023. Co do elektronicznych systemów monitorujących sankcje, zob. np. Pole Star Global, *Streamlined Sanctions Compliance*, <https://tiny.pl/5012ft6r> (dostęp: 9.02.2025).

⁶ F. Crouzet, *Wars, Blockade, and Economic Change in Europe, 1792–1815*, “The Journal of Economic History” 1964, vol. 24(4), s. 569–570.

na państwa w ramach utrzymania porządku międzynarodowego. Dyskusje te ożywiły się podczas obrad związanych z konwencjami haskimi w latach 1899 i 1907, uznając sankcje międzynarodowe za legalne wykorzystanie skoordynowanej presji ekonomicznej w celu egzekwowania prawa międzynarodowego publicznego⁷.

Liga Narodów, a następnie Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) odegrały kluczową rolę w tworzeniu sankcji krajowych na początku XX w. Sankcje krajowe to forma restrykcyjnych środków nałożonych przez jeden kraj lub podmiot na inny kraj lub podmiot w celu ograniczenia stosunków handlowych kraju docelowego. Stosowanie tego typu sankcji dotknęło takie państwa jak: Kuba, Iran, Libia, Korea Północna, Syria, Wietnam.

W Stanach Zjednoczonych sankcje wykorzystane zostały m.in. w związku z wybuchem II wojny światowej po inwazji Niemców na Danię i Norwegię w 1940 r. Zastosowane wówczas sankcje polegały na zamrożeniu aktywów duńskich i norweskich na terenie USA, aby uniemożliwić Niemcom przejęcie nad nimi kontroli. Pierwszą ustawą sankcyjną, na podstawie której sformułowano listę sankcyjną, była ustawa o kontroli eksportu uchwalona w USA w 1949 r. Ustawa ta doprowadziła do powstania listy sankcyjnej Biura Kontroli Aktywów Zagranicznych Departamentu Skarbu (OFAC).

Współczesne listy sankcyjne

Współcześnie funkcjonujące listy sankcyjne stanowią narzędzia ograniczania lub zwalczania przede wszystkim takich działań jak: terroryzm, handel bronią, pranie brudnych pieniędzy, handel ludźmi. Listy sankcyjne wydawane są przez globalne podmioty regulacyjne: ONZ, Unię Europejską (UE) czy HM Tresury, a także przez państwa. Obecnie łącznie listy sankcyjne obejmują około 30 tys. podmiotów.

Kategorie osób i podmiotów oraz obiektów obejmowanych listami sankcyjnymi są następujące:

- osoby fizyczne: przede wszystkim terroryści i osoby o poglądach ekstremistycznych, osoby naruszające prawa człowieka, politycy, a także przedsiębiorcy o istotnym wpływie na kształtowanie polityki, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym danego państwa;
- jednostki organizacyjne: korporacje i przedsiębiorstwa, instytucje finansowe, w tym zwłaszcza firmy spedycyjne i transportowe;
- państwa: państwa zbójckie, rządy w konflikcie;

⁷ R.M. Mitchell, *Recentring the World: China and Transformation of International Law*, Cambridge 2022.

- inne podmioty: organizacje pozarządowe;
- statki i samoloty.

Głównymi podmiotami nakładającymi sankcje i tym samym prowadzącymi listy sankcyjne są:

- Rada Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ);
- Biuro Kontroli Aktywów Zagranicznych (OFAC; USA);
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ; UE);
- Biuro ds. Wdrożenia Sankcji Finansowych (OFSI; Wielka Brytania);
- Global Affairs (Kanada);
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Handlu i Przemysłu (METI; Australia);
- Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI; Japonia);
- Ministerstwa Handlu (MOFCOM; Chiny);
- Biuro ds. Zawierzeń i Wkluczeń Banku Światowego (OSD).

Z punktu widzenia siły oddziaływania ekonomicznego kluczowe są następujące listy sankcyjne:

- skonsolidowana lista Rady Bezpieczeństwa ONZ (UN Sanctions List);
- Common Foreign and Security Policy (CFSP) of European Union (Sanction EU);
- Financial Sanctions Files (FSF);
- EU Sanctions Map (UE);
- HM Treasury (HMT) Financial Sanctions Consolidated List of Targets (Wielka Brytania);
- Current List of designated persons, terrorism and terrorist financing (Wielka Brytania);
- UK Insolvency Disqualified Directors (Wielka Brytania);
- UK OFSI Consolidated List of Targets (Wielka Brytania);
- OFAC Consolidated (Non-SDN) List (USA);
- OFAC Consolidated (SDN) List (USA).

Unijna lista sankcyjna

Możliwość zastosowania sankcji w UE wynika z Traktatu o UE. Szczególnym i aktualnym przykładem list sankcyjnych są listy skonstruowane w związku z działaniami UE na skutek agresji Rosji na Ukrainę oraz współdziałania z Rosją w tym zakresie przez Białoruś.

Podstawę prawną zarówno stosowania sankcji, jak i prowadzenia listy sankcyjnej w tym zakresie stanowią dwa akty prawne: 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 nie-

zależność Ukrainy lub im zagrażających⁸, będących własnością, pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osoby wpisanej na listę, w tym ograniczenie wykonywania praw z akcji i innych papierów wartościowych; rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy, będących własnością, pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osoby wpisanej na listę, w tym ograniczenie wykonywania praw z akcji i innych papierów wartościowych.

Mimo że regulacja wspólnotowa dotycząca Białorusi została wydana 18 maja 2006 r. – rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006, tj. na długo przed pełnoskalową agresją Rosji na Ukrainę, i była związana z niedotrzymaniem przez władze białoruskie zobowiązań podjętych na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w zakresie wyborów demokratycznych, w kontekście wyborów prezydenckich w tym kraju z dnia 19 marca 2006 r., to prowadzenie działań sankcyjnych wobec Białorusi już po agresji Rosji na Ukrainę opiera się na tej samej regulacji.

Sankcje przewidziane listą

Rozwiązania wspólnotowe zostały do polskiego systemu prawnego wprowadzone ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁹. W art. 1 ustawa ta implementuje środki ograniczające określone w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 oraz w art. 2 i 9 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014. Ustawa sankcyjna wprowadza również do polskiego systemu prawnego listę sankcyjną¹⁰.

⁸ Dz.Urz. L 78/6, 17.03.2014, z późn. zm.

⁹ T.j. Dz.U. 2025, poz. 514, ze zm., dalej: ustawa sankcyjna.

¹⁰ Zagadnienie podjęte w niniejszym opracowaniu nie doczekało się szerszego opracowania na gruncie polskiej nauki prawa. Do nielicznych opracowań ogólnych lub pośrednio związanych z zagadnieniem polskiej listy sankcyjnej należą: M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, Warszawa 2024; M. Jacewska-Żurek, *Nowelizacja polskiej ustawy sankcyjnej – zarząd przymusowy i wsparcie pracowników*, LEX/el. 2022; B. Sierakowski, M. Waberski, *Upadłość podmiotu objętego sankcjami antyrosyjskimi*, LEX/el. 2022.

Polska lista sankcyjna

Pierwsza polska lista sankcyjna w historii została ogłoszona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 26 kwietnia 2022 r. Pierwotnie lista zawierała nazwiska 15 rosyjskich przedsiębiorców i 35 spółek. Aktualnie na krajowej liście sankcyjnej znajdują się łącznie 523 wpisy, obejmujące 428 osób i 95 podmiotów. Z listy wykreślono łącznie 12 osób i podmiotów, z czego dziewięć w latach 2022–2023. Obecnie toczą się dwa postępowania sądowo-administracyjne (nieprawomocnie zakończone przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie) ze skarg na umieszczenie osób fizycznych na liście sankcyjnej.

Ustawa sankcyjna wskazuje ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organ uprawniony do prowadzenia listy sankcyjnej, tj. listy osób i podmiotów, wobec których są stosowane środki, o których mowa w art. 1¹¹. Jest to jednocześnie jedyne określenie pojęcia listy w treści samej ustawy.

Decyzję w sprawie wpisu na listę lub wykreślenia z niej minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek enumeratywnie określonej grupy organów państwa: 1) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego; 2) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 3) Szefa Agencji Wywiadu; 4) Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego; 5) Szefa Służby Wywiadu Wojskowego; 6) Generalnego Inspektora Informacji Finansowej; 7) Komendanta Głównego Policji; 8) Komisji Nadzoru Finansowego; 9) Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 10) Komendanta Głównego Straży Granicznej; 11) Prokuratora Krajowego; 12) Szefa Krajowej Administracji Skarbowej; 13) Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa. Wniosek o umieszczenie osoby lub podmiotu na liście sankcyjnej powinien zawierać propozycję zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu środków sankcyjnych.

Propozycję zastosowania środków, o których mowa w art. 1 ustawy sankcyjnej, określa się z uwzględnieniem w szczególności: charakteru i zakresu działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, struktury kapitałowej tego podmiotu oraz względów bezpieczeństwa narodowego. Decyzję w sprawie wykreślenia z listy minister właściwy do spraw wewnętrznych może wydać również na uzasadniony wniosek osoby lub podmiotu wpisanych na listę.

Decyzja w sprawie wpisu na listę i odpowiednio decyzja o wykreśleniu z listy musi zawierać: datę wydania; oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki, o których mowa w art. 1, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie; uzasadnienie; oznaczenie organu wydającego

¹¹ Tak art. 2 ustawy sankcyjnej.

go; podstawę prawną decyzji; podpis osoby wydającej; pouczenie o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Ustawodawca wskazuje również, że lista zawiera oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki, o których mowa w art. 1 ustawy sankcyjnej, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie. Lista jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Co charakterystyczne, skutki w zakresie natychmiastowej wykonalności sankcji oraz rozpoczęcia biegu terminu zaskarżenia liczone są od dnia następującego po dniu opublikowania listy w Biuletynie Informacji Publicznej¹².

Przesłanki umieszczenia podmiotu na liście sankcyjnej oraz przesłanki zastosowania środka sankcyjnego

Ustawa sankcyjna określa w sposób dość lakoniczny zakres podstaw faktycznych do umieszczania osób na liście sankcyjnej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

- 1) agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub
 - 2) poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi
- lub bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu dysponowanych przez nie takich środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych.

Z takiego określenia przesłanek wynika pozostawienie organowi znacznego zakresu władzy dyskrecjonalnej w przedmiocie umieszczenia oznaczonej osoby na liście sankcyjnej, a ograniczeniem owej władzy jest wykazanie bezpośredniego lub pośredniego wspierania agresji lub poważnego naruszenia praw człowieka lub stosowanie represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej. Użycie zwrotów niedookreślonych w postaci „społeczeństwa obywatelskie-

¹² Art. 4 ust. 2 ustawy sankcyjnej.

go” czy „opozycji demokratycznej” stanowi oddanie w tym zakresie nauce prawa i orzecznictwu możliwości dookreślenia tych terminów w oparciu o dorobek teorii i filozofii prawa. Charakterystyczne jest to, że również lakoniczne i skrótowe są uzasadnienia umieszczenia określonej osoby na liście sankcyjnej, sprowadzające się nawet do określenia: „Obywatel Białorusi, polityk zasiadający w Izbie Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś, członek Komisji Budżetu i Finansów” czy „(...) z informacji posiadanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynika, że wjazd i pobyt obywatela Białorusi stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa”. Zrozumiałe wydają się powody nieujawniania całości informacji o podstawach wpisania określonej osoby lub podmiotu na liście sankcyjnej. Dodatkowo uprawnienie do skrócenia uzasadnienia wynika z samej ustawy sankcyjnej, a ma to na celu bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny.

Biorąc pod uwagę, że polska lista sankcyjna stanowi niejako uzupełnienie listy europejskiej, w tabeli 1 zostały zestawione osoby fizyczne zamieszczone na liście sankcyjnej wraz ze wskazaniem ich liczby (w kilku przypadkach podano przyczyny). Przeważającą liczbę osób fizycznych obarczonych sankcjami z powodu umieszczenia na polskiej liście sankcyjnej stanowią obywatele Białorusi.

Tabela 1. Osoby fizyczne zamieszczone na liście sankcyjnej (w kolejności malejącej)

Lp.	Osoby fizyczne	Liczba osób
1	Politycy białoruscy będący członkami Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego Republiki Białorusi, którzy brali udział w uchwalaniu prawa mającego na celu represjonowanie obywateli Białorusi lub pełniący funkcje ministra lub wiceministra w rządzie białoruskim	183
2	Sędziowie białoruscy	79
3	Politycy lokalni (głównie z okręgu Oszmiany, zaangażowani w zniszczenie pomnika Armii Krajowej w Mikuliszkach)	27
4	Prokuratorzy białoruscy, przedstawiciele organów śledczych	26
5	Biznesmeni rosyjscy – mający znaczący udział w generowaniu przychodów do budżetu Federacji Rosyjskiej, a zarazem będący bezpośrednio lub pośrednio beneficjentami rzeczywistymi polskich spółek prawa handlowego	21
6	Dziennikarze białoruscy, dyrektorzy stacji telewizyjnych	19
7	Obywatele Białorusi, których – według informacji posiadanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego – wjazd i pobyt stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa	16
8	Białoruscy działacze sportowi	13
9	Biznesmeni rosyjscy wspierający bezpośrednio transakcje finansowe związane z Kremlą lub kontrolujący podmioty publiczne, oligarchowie	9
10	Politycy rosyjscy	6
11	Sportowcy białoruscy	5
12	Urzędnicy białoruscy w Boltyszkach (rejon woronowski) zaangażowani w incydent dewastacji w 2022 r. cmentarza żołnierzy Armii Krajowej w Surkontach	4

Lp.	Osoby fizyczne	Liczba osób
13	Wojskowi białoruscy	2
14	Wojskowi rosyjscy	2
15	Białoruscy szefowie firm państwowych	2
16	Naukowcy białoruscy	2
17	Biznesmeni białoruscy wspierający Łukaszenkę	2
18	Biznesmeni – autorzy oprogramowania komputerowego	2
19	Obywatelka Białorusi Tatsiana Piatrouskaya, zaangażowana w organizowanie pobytów nielegalnych migrantów na terenie Republiki Białorusi, kierowanych następnie przez służby białoruskie na granicę z Polską	1
20	Osoba powiązana z oddziałami specjalnymi Ramzana Kadyrova	1
21	Biznesmen związany z przemysłem elektronicznym produkującym układy scalone, w tym wykorzystywane przez wojsko, powiązany ze spółkami w Polsce	1
22	Naukowiec rosyjski	1
23	Biznesmen ukraiński manifestujący prorosyjskość	1
24	Hanna Sialitskaya – zwolenniczka reżimu Aleksandra Łukaszenki, zaangażowana w organizowanie akcji popierających władzę Białorusi	1
25	Viktor Lukashenko – syn Łukaszenki	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Lista osób i podmiotów objętych sankcjami*, <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami> (dostęp: 8.02.2025).

Poza koniecznością uwzględnienia przesłanek umieszczenia danej osoby lub podmiotu na liście sankcyjnej, organ prowadzący listę – wydając decyzję w sprawie wpisu – uprawniony jest do określenia zakresu środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych – w rozumieniu rozporządzenia 269/2014 lub rozporządzenia 765/2006 – objętych środkami, o których mowa w art. 1 pkt 1 lub 2 ustawy sankcyjnej. W zakresie doboru środka sankcyjnego z enumeratywnie wskazanych odpowiednio w rozporządzeniu 765/2006 oraz w rozporządzeniu 269/2014 środków sankcyjnych, organ zobowiązany jest na mocy art. 3 ust. 4 ustawy sankcyjnej uwzględnić w szczególności charakter i zakres działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, strukturę kapitałową oraz względy bezpieczeństwa narodowego.

Analiza przyczyn umieszczenia osób fizycznych na liście sankcyjnej prowadzi do wniosku, że przesłanki te wskazywane są jako przesłanki nie tylko zastosowania sankcji, lecz także samego umieszczenia na liście sankcyjnej.

Zasady ustalania stanu faktycznego dla potrzeb decyzji i umieszczenia na liście sankcyjnej

Jednocześnie – zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy sankcyjnej, w którym ustawodawca oznaczył zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹³ do postępowań o wpisanie na listę sankcyjną – do tego typu postępowania administracyjnego nie stosuje się m.in. zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej normą art. 80 k.p.a. Swoistą konsekwencją tego postanowienia jest również brak obowiązku stosowania art. 107 § 3 k.p.a., a więc zaprezentowania uzasadnienia uznania za ustalony określonego stanu faktycznego, wskazania dowodów, na których oparł się minister, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a także uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji. Zgodnie z tak przyjętym modelem postępowania organ nie jest zobowiązany oceniać, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego, a uzasadnienie decyzji nie musi zawierać wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Wśród przepisów postępowania administracyjnego, do których zawężono zakres reguł postępowania o wpisanie na listę sankcyjną, ustawodawca położył zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a. i rozwiniętą w art. 77 § 1 k.p.a., która nakłada na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek wyjaśnienia wszelkich okoliczności faktycznych sprawy, w szczególności poprzez zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego istotnego dla jej rozstrzygnięcia. O ile zatem Minister nie musi oceniać, czy dana okoliczność została udowodniona, wyłączone jest bowiem stosowanie art. 80 k.p.a., ani nie musi wskazywać w uzasadnieniu faktów, które uznał za udowodnione bądź nie, co z kolei wynika z wyłączenia stosowania art. 107 § 3 k.p.a., o tyle ma obowiązek ustalić stan faktyczny sprawy w celu dokonania należytego zastosowania przepisów ustawy sankcyjnej. Z tym zaś koresponduje obowiązek zebrania w aktach sprawy materiału dowodowego, ale niekoniecznie ujawnienia rzeczywistej przyczyny umieszczenia na liście sankcyjnej w jej treści.

Pewną wskazówką w zakresie postępowania o wpisanie na listę lub o wykreślenie z listy sankcyjnej jest zalecenie nr 10572/22 Generalnego Sekretariatu Komisji. Obejmuje ono m.in. sugerowane ramy dla mechanizmu usunięcia podmiotu z listy sankcyjnej. Oczywiście regulacja dotyczy list wspólnotowych, ale ma też znaczenie dla prowadzenia list krajowych.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

W przedmiotowej rekomendacji w pierwszej kolejności wskazano, że „przejrzysta i skuteczna procedura usuwania z listy ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności i legalności środków ograniczających. Taka procedura mogłaby również poprawić jakość decyzji o umieszczeniu na liście. Usunięcie z listy może być właściwe w różnych przypadkach, w tym w przypadku dowodów błędnego umieszczenia na liście, istotnej późniejszej zmiany faktów, pojawienia się dalszych dowodów, śmierci osoby umieszczonej na liście lub likwidacji podmiotu umieszczonego na liście. Zasadniczo usunięcie z listy jest właściwe wszędzie tam, gdzie kryteria umieszczenia na liście nie są już spełniane”.

Orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w zakresie listy sankcyjnej

Na obecnym etapie obowiązywania listy sankcyjnej ukształtował się niewielki materiał badawczy w zakresie orzecznictwa, sprowadza się bowiem do dwóch wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, tj. wyroku z dnia 30 kwietnia 2024 r. (I SA/Wa 271/24) dotyczącego Very Kulichkovej oraz wyroku z dnia 25 września 2024 r. (V SA/Wa 1589/24) dotyczącego Baysangura Edelbieva.

Rozpatrując rozważania podjęte przez Sąd w przywołanych sprawach, należy zauważyć, że skupiają się one na zagadnieniu swobody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie ustalania wystąpienia przesłanek umieszczenia osoby fizycznej na liście sankcyjnej, a w szczególności kwestii ich aktualności (tak szczególnie w wyroku w sprawie V SA/Wa 1589/24). Sąd zwraca uwagę na zbyt ogólne i pochopnie poczynione ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz na „ślepe” bazowanie na niesprecyzowanych ustaleniach organu wnioskującego – Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie I SA/Wa 271/24). Sąd w obu sprawach podkreślił, iż „organ powinien wykazać lub co najmniej uprawdopodobnić, że to skarżąca bezpośrednio lub pośrednio wspiera agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę lub ma powiązania z określonymi osobami lub podmiotami tę agresję wspierającymi, że ma powiązania o charakterze osobistym, gospodarczym, organizacyjnym lub finansowym”. Dopatrzwszy się tych naruszeń, Sąd w obu przypadkach uchylił decyzję organu prowadzącego listę sankcyjną.

Zakończenie

Opracowanie stanowi refleksję nad funkcjonowaniem polskiej listy sankcyjnej jako swoistej instytucji prawnej z pogranicza prawa administracyjnego i prawa międzynarodowego publicznego, ze specyficznymi regułami tworzenia i zmiany list sankcyjnych, oraz jako podstawowego nośnika informacji o adresatach sankcji i zastosowanym ich rodzaju. Celem było dokonanie zestawienia typów powodów, dla jakich w praktycznym ujęciu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął decyzje o umieszczeniu podmiotu na liście sankcyjnej. Ciekawą kwestią z punktu widzenia teoretyczno-prawnego jest sama instytucja list sankcyjnych.

Dla pełniejszego obrazu praktyki tworzenia list sankcyjnych konieczne wydaje się dokonanie bardziej szczegółowej fragmentyzacji powodów ujawnionych w liście sankcyjnej jako uzasadnienie umieszczenia poszczególnych osób na liście sankcyjnej, choć przy oczywistej świadomości, że nie wszystkie powody mają charakter jawny.

Bibliografia

- Crouzet F., *Wars, Blockade, and Economic Change in Europe, 1792–1815*, “The Journal of Economic History” 1964, vol. 24(4), DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022050700061271>.
- Dcaux E., *The Definition of Traditional Sanctions: Their Scope and Characteristics*, “International Review of the Red Cross” 2008, vol. 90(870), DOI: <https://doi.org/10.1017/S1816383108000283>.
- Drezner D.W., *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, “International Studies Review” 2011, vol. 13(1), DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x>.
- Dyl M., Królikowski M. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Jaczeńska-Żurek M., *Nowelizacja polskiej ustawy sankcyjnej – zarząd przymusowy i wsparcie pracowników*, LEX/el. 2022.
- Labuda P.I., *International Law after the Russo-Ukrainian War: From the Zeitenwende to Multipolarity*, 2024, <https://ssrn.com/abstract=4799436> (dostęp: 4.05.2025).
- Mitchell R.M., *Recentering the World: China and Transformation of International Law*, Cambridge 2022, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108690157>.
- Primakov D., *Models of Sanctions Compliance and Regulatory Expectations*, [w:] *Corruption – New Insights*, ed. J. Fahed-Sreih, IntechOpen, 2023, DOI: <https://doi.org/10.5772/intechopen.107133>.
- Sierakowski B., Waberski M., *Upadłość podmiotu objętego sankcjami antyrosyjskimi*, LEX/el. 2022.

Abstract: The paper offers a reflection on the emergence and operation of the Polish sanctions list as a *sui generis* legal institution straddling the domains of administrative and international law, governed by specific rules for its establishment and amendment, and serving as the principal repository of information on sanction targets and the types of measures imposed. The author focuses on the analysis of sanctions lists as a tool of international politics and law and on their legal nature in the context of sanctions imposed by the European Union against individuals and entities from the Russian Federation and the Republic of Belarus in connection with Russia's aggression against Ukraine, as well as on the Polish implementation of the sanction system by the Act of 13 April 2022 on special measures to counteract the support of aggression against Ukraine and to protect national security. The author presents the sanctions list as a key, formal instrument for applying sanctions against the Russian Federation and the Republic of Belarus by identifying individuals, legal entities and other organizational units. The main issues addressed in the article are as follows: 1) the definition and significance of the sanctions list as a tool for imposing international sanctions of a financial and isolating nature; 2) the legal nature of sanctions lists as administrative decisions and the prerequisites for placing individuals and entities on the sanctions list; 3) the effects and mechanism of operation of sanctions lists, with particular emphasis on the functioning of the Polish sanctions list managed by the Minister of the Interior and Administration on the basis of the Act of 13 April 2022 – by enumerating individuals and institutions subject to sanctions, these lists determine specific restrictions, such as asset freezes, entry bans to certain countries or limitations on financial transactions; 4) the types of entities included on the Polish sanctions list and the prerequisites for their inclusion.

Keywords: international sanctions; sanctions list; sanctions against the Russian Federation; sanctions against the Republic of Belarus

Abstrakt: Opracowanie stanowi refleksję nad powstaniem i funkcjonowaniem polskiej listy sankcyjnej jako swoistej instytucji prawnej z pogranicza prawa administracyjnego i prawa międzynarodowego publicznego, ze specyficznymi regułami tworzenia i zmiany list sankcyjnych, oraz jako podstawowego nośnika informacji o adresatach sankcji i zastosowanym ich rodzaju. Autor koncentruje się na analizie list sankcyjnych jako narzędzia międzynarodowej polityki i prawa oraz na ich charakterze prawnym w kontekście sankcji stosowanych przez Unię Europejską przeciwko osobom fizycznym i podmiotowym z Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi w związku z agresją Rosji na Ukrainę, a także na polskiej implementacji systemu tych sankcji ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Autor przedstawia listę sankcyjną jako kluczowy, formalny instrument stosowania sankcji wobec Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi poprzez wskazanie osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Główne zagadnienia omówione w artykule są następujące: 1) definicja i znaczenie listy sankcyjnej jako narzędzia wprowadzania sankcji międzynarodowych o charakterze majątkowym i izolacyjnym; 2) charakter prawny list sankcyjnych jako decyzji administracyjnych, przesłanek umieszczania osób i podmiotów na liście sankcyjnej; 3) skutki i mechanizm działania list sankcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania polskiej listy sankcyjnej prowadzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. – poprzez enumeratywne wskazanie osób i instytucji podlegających sankcjom listy te określają konkretne restrykcje, takie jak zamrożenie aktywów, zakaz wjazdu do określonych państw czy ograniczenia w zakresie transakcji finansowych; 4) typy podmiotów umieszczanych na polskiej liście sankcyjnej oraz przesłanki ich umieszczania.

Słowa kluczowe: sankcje międzynarodowe; lista sankcyjna; sankcje przeciwko Rosji; sankcje przeciwko Białorusi