

*Eliza Rutynowska, prawniczka FOR
Warszawa, dnia 29 kwietnia 2022 r.*

Komunikat FOR 17/2022: Pozaeuropejska ustawa sankcyjna – mroźna groźba politycznych decyzji

Synteza:

- Podpisana przez Prezydenta ustawa sankcyjna może prowadzić do arbitralnych i politycznych decyzji o mrożeniu majątków firm oraz osób fizycznych.
- Podstawą do dokonania wpisu na czarną listę podmiotów, wobec których stosuje się wybrane sankcje, może być decyzja administracyjna o natychmiastowej wykonalności zawierająca jednozdaniowe uzasadnienie.
- Minister Spraw Wewnętrznych jest upoważniony do ograniczenia zakresu przedstawionego uzasadnienia ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny – grozi to naruszeniem interesu podmiotu skarżącego taką decyzją.
- Ustawa sankcyjna nie zakłada pogłębionej współpracy międzynarodowej, wyłącza również obowiązek informowania innych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej o stosowanych na jej podstawie sankcjach.

Podpisana przez Prezydenta ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹ [dalej: ustawa sankcyjna] w założeniu miała stanowić polskie dopełnienie unijnych działań i sankcji ustanowionych wobec rosyjskich oligarchów. Jednakże dokładniejsza analiza treści ustawy doprowadza do wniosku, że może ona stanowić jedynie pozorowane działania, które rykoszetem uderzą w inne podmioty. Głównym problemem pozostaje niezwykle skrótowa oraz grożąca skrajną arbitralnością procedura wpisywania nowych podmiotów na czarną listę mrozącą majątki. Nie doszło również do sprecyzowania zasad ewentualnej współpracy międzynarodowej poza rodzajem stosowanych sankcji. Dodatkową kwestią jest również brak realistycznie skutecznego postępowania weryfikacyjnego przed dokonaniem wpisu na listę, który cechuje z kolei jego natychmiastowa wykonalność.

¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000835/O/D20220835.pdf>

Arbitralna „czarna lista”

Zgodnie z przyjętymi założeniami lista podmiotów i osób, wobec których wprowadzone mają być określone sankcje, będzie prowadzona przez ministra ds. spraw wewnętrznych i administracji. Ma być jawna i publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Ostateczną decyzję (opatrzoną klauzulą natychmiastowej wykonalności) o dodaniu do listy również podejmie szef MSWiA. W tym miejscu pojawiają się pierwsze prawne wątpliwości.

Decyzję o dodaniu do czarnej listy szef MSWiA może podjąć samodzielnie albo na uzasadniony wniosek jednego z dodatkowo wybranych, 13 innych podmiotów: Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Komendanta Głównego Policji, Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Przewodniczącego komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa.

Dodatkowo, jeden z wymienionych w katalogu podmiotów pełni równocześnie funkcję przewodniczącego jednej z rządzących partii koalicyjnych - Prawa i Sprawiedliwości - Przewodniczący komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa, Jarosław Kaczyński. Fakt ten prowokuje do pytań o niezależność polityczną takiej osoby przy podejmowaniu przez nią w pełni obiektywnych decyzji o złożeniu wniosku o zamrożenie majątku i działań podejrzanego przez nią podmiotu. Wątpliwości potęguje niezwykle ogólnie ujęta procedura poprzedzająca wpis na listę.

Sam wniosek w swojej treści musi zawierać jedynie oznaczenie danego podmiotu, propozycję sankcji, jakie mają być zastosowane oraz uzasadnienie. **Nie wyszczególniono jednak, co dokładnie powinno zawierać, stąd można domniemywać, że w praktyce może być tu mowa nawet o zdawkowym, jednozdaniowym stwierdzeniu o konieczności zastosowania określonych sankcji.** Od samej decyzji w sprawie wpisu na listę oraz wykreślenia z niej nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz podlega ona w założeniu natychmiastowemu wykonaniu.

Nierealistyczne postępowanie odwoławcze

Ustawa przewiduje dwie możliwości zakwestionowania wpisu na listę. Pierwsza – realistycznie mało skuteczna – polega na złożeniu wniosku o wykreślenie wraz z uzasadnieniem przez podmiot lub osobę, wobec której zastosowano przewidziane sankcje. Druga to zwykłe postępowanie sądowe kwestionujące decyzję o wpisie. Jednakże skarżący może również znaleźć się w sytuacji, w której nie wie w istocie jakie konkretnie powody wpisu na listę kwestionuje, ponieważ zgodnie z art. 3 pkt. 9 Minister spraw wewnętrznych może ograniczyć zakres przedstawionego uzasadnienia cyt. „ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny”. **W praktyce oznacza to ograniczenie jawności przyczyn przyjętych za podstawę wpisu na listę, a w konsekwencji również pola manewru skarżącego w postępowaniu sądowym.**

Brak sprecyzowanej współpracy międzynarodowej po raz kolejny i jego możliwe konsekwencje

Ustawa zakłada możliwość stosowania sankcji nie tylko wobec podmiotów rosyjskich lub białoruskich, ale jakichkolwiek, które dysponują środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu unijnych rozporządzeń dot. sankcji nałożonych na Białoruś oraz Rosję, cyt. „lub które pośrednio wspierają agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub 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”. Co więcej, na listę mogą również trafić osoby lub podmioty bezpośrednio z nimi powiązane cyt. „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”.

Jak widać, Ustawa sankcyjna wskazuje na bardzo szeroki katalog przewinień, które mogą stanowić podstawę wpisu danego podmiotu na listę. Jednocześnie nie doszło do sprecyzowania chociażby pojęcia „prawdopodobieństwa” wystarczającego do tego, aby uznać, że dane środki mogą być wykorzystane do wsparcia represyjnych działań rosyjskich lub białoruskich.

Ustawa sankcyjna nie odnosi się przy tym wprost chociażby do nawiązania współpracy z europejską Grupą zadaniową ds. mrożenia i przejmowania majątków oligarchów rosyjskich². Oznacza to groźbę stworzenia alternatywnego systemu uznaniowego, o niejasnych kryteriach, niezwiązanego do końca z

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373

europejską polityką sankcyjną. W konsekwencji, żaden z 14 podmiotów wymienionych w Ustawie – ob-
sadzonych personalnie przez kolację rządzącą – nie jest zobowiązany np. do współpracy ze specjalnie do
tego celu powołanym (przez Komisję Europejską we współpracy z państwami europejskimi oraz m.in.
USA), niezależnym ciałem eksperckim i np. konsultowania z nim swoich decyzji.

Co więcej, Ustawa sankcyjna wyłącza stosowanie obowiązku informacyjnego wobec Komisji Europejskiej
oraz innych państw członkowskich o stosowanych sankcjach – nawet jeśli dotyczą stosowania sankcji z
katalogu unijnego. Ponadto wyłączono m.in. obowiązek niezwłocznego przekazywania sobie wzajemnie
pomiędzy państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską wszelkich innych dostępnych im istotnych
informacji, które mogą mieć wpływ na skuteczne wdrożenie rozporządzeń unijnych.

Podsumowanie

W zasadzie jedynym europejskim aspektem polskiej Ustawy sankcyjnej jest przyjęty katalog rodzajowy
stosowanych sankcji – poszerzony o możliwość wykluczenia danego podmiotu z postępowania o
udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy – Prawo
zamówień publicznych oraz dokonania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium
Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Przyjęty rodzaj postępowań – w dużej mierze opierający się
na arbitralnych decyzjach podmiotów określonych w zamkniętym katalogu – i brak realistycznie
skutecznej drogi odwoławczej wskazują na niechęć rządzących wobec prowadzenia przejrzystej polityki
sankcyjnej.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju, członek zarządu FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju