

dr hab. Marcin J. Menkes, prof. SGH

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Prawa Gospodarczego; Vrije Universiteit Brussel; członek International Law Association oraz ISDS Academic Forum; adwokat (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3333-1274>)

Skarga o stwierdzenie nieważności sankcji gospodarczych Unii Europejskiej: lekcje z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach rosyjskich

Słowa kluczowe: sankcje handlowe, sankcje finansowe, zamrożenie aktywów, Karta praw podstawowych UE, obowiązek uzasadnienia, błąd w ocenie, zasada proporcjonalności, swoboda uznania, prawo do obrony

Artykuł przedstawia wyniki analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego skarg o stwierdzenie nieważności unijnych sankcji gospodarczych nałożonych na podmioty rosyjskie. Po przedstawieniu ogólnych kwestii jurysdykcyjnych i dopuszczalności takich skarg, głównym przedmiotem badania jest analiza legalności sankcji w świetle zarzutów naruszenia praw i wolności podstawowych osoby objętej sankcjami. W artykule uwypuklono szczególne wyzwanie, przed którym stoi Trybunał, oceniając legalność sankcji znajdujących się na pograniczu prawa unijnego oraz polityki zagranicznej, balansując między szeroką swobodą oceny Rady a koniecznością poszanowania praworządności i praw podstawowych. Wnioski z analizy wykraczają poza kontekst wojny rosyjsko-ukraińskiej, stanowiąc wskazówkę zarówno dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, jak i dla osób prywatnych (przedsiębiorców) mierzących się z wyzwaniami *compliance* sankcyjnego.

I. Wstęp

Odkąd użycie siły zbrojnej zostało zakazane w prawie międzynarodowym sankcje gospodarcze stały się podstawowym narzędziem w zestawie narzędzi polityki zagranicznej. Nie inaczej jest w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE. Biorąc pod uwagę szeroki zakres oddziaływania sankcji – rozciągający się od ich bezpośrednich adresatów do podmiotów gospodarczych mających siedzibę w państwach trzecich – ich legalność była przedmiotem analiz zarówno w świetle prawa międzynarodowego¹, jak i prawa UE². Jednak w następstwie rosyjskiej agresji na Krym w 2014 r.,

a przede wszystkim inwazji w 2022 r., instrumentarium i częstotliwość stosowania sankcji wzrosły wykładniczo, rodząc szereg nowych wyzwań prawnych. To zaś poskutkowało falą skarg o stwierdzenie nieważności sankcji wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości UE, testujących legalność ram normatywnych sankcji i ich stosowania. Linia orzecznicza rozwija się dynamicznie i w bezpośrednim związku z ewoluującymi ramami regulacyjnymi. Użytkowane w ten sposób wytyczne dotyczące legalności sankcji gospodarczych mają fundamentalne znaczenie, biorąc pod uwagę, że zasadniczym celem środków nałożonych na Rosję jest przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a tym samym wzmocnienie międzynarodowych rządów prawa. Uchwycenie dynamiki orzeczniczej jest wreszcie tym ważniejsze, że wytyczne dotyczące sankcji wydawane przez Radę i Komisję nie są prawnie wiążące, a TSUE okazjonalnie odrzucał proponowane tam interpretacje³.

1 M. Doxey, *Economic Sanctions i International Enforcement*, London 1980; L. Forlati Picchio, L.A. Sicilianos, *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, Leiden–Boston 2004; M.J. Menkes, *Stosowanie sankcji gospodarczych: analiza prawnomiędzynarodowa*, Toruń 2011; Ł. Gruszczyński, M.J. Menkes, *Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation Under WTO Law [w:] The Case of Crimea's Annexation under International Law*, red. W. Czaplinski, S. Dębski, R. Tarnogórski, K. Wierczyńska, Warsaw 2017; S. Morris (red.), *Economic Sanctions under International Law: Trade Continuity with Special Purpose Vehicles*, London–New York 2025.

2 Y. Miadzvetskaya, *EU sanctions decision-making in times of war: Procedural changes and rise of the Commission*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2025/3, s. 269–288.

3 Wyrok TS z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, Financial Conduct Authority, EU:C:2017:236, pkt 174–184 – dalej wyrok C-72/15, Rosneft; European Commission, Commission Guidance Note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) No 833/2014, C(2017) 5738 final, question 1.

Niniejszy artykuł przedstawia wyniki analizy orzecznictwa w sprawach rosyjskich o stwierdzenie nieważności unijnych sankcji gospodarczych⁴. W pierwszej kolejności przedstawione zostały ogólne ramy umieszczania na listach sankcyjnych w kontekście jurysdykcji i dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności sankcji (pkt 2). Następnie zaprezentowano wyniki analizy najczęstszych podstaw skarg (pkt 3) oraz legalności sankcji w świetle praw podstawowych (pkt 4). Artykuł zamykają ogólne obserwacje dotyczące dynamiki ewolucji unijnego prawa sankcji gospodarczych (pkt 5).

2. Jurysdykcja i dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności

Unia Europejska najczęściej nakłada sankcje na osoby fizyczne i prawne w drodze dwóch sprzężonych aktów prawnych – decyzji Rady na podstawie art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej⁵ oraz rozporządzenia Rady na podstawie art. 215 TFUE⁶, aktualizującego odnośne normy sankcyjne. Taka metoda legislacyjna wynika z podziału kompetencji: UE posiada wyłączne kompetencje w obszarach związanych z rynkiem wewnętrznym, podczas gdy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa zachowuje w większości charakter międzyrządowy, z wyjątkiem przypadków, w których przyznane UE szczególne uprawnienia do działań zewnętrznych są niezbędne do osiągnięcia celów wspólnego rynku. Ponieważ sankcje gospodarcze dotyczą zarówno kwestii gospodarczych, jak i bezpieczeństwa, art. 215 TFUE tworzy łącznik między odnośnymi metodami prawodawczymi. Mocą decyzji WPZiB najpierw określone są ramy polityczne i cele sankcji UE. Następnie w drodze rozporządzenia przyjmowane są środki indywidualne (dalej łącznie określane jako „akty sankcyjne”). Lista osób objętych sankcjami (lista sankcyjna) stanowi załącznik do aktów sankcyjnych. Każda indywidualna decyzja o objęciu sankcji obejmuje uzasadnienie w świetle

ogólnych kryteriów sankcyjnych. Akty indywidualne są stanowione na pewien okres, a ich obowiązywanie podlega przedłużeniu przy okazji okresowego przeglądu. Ta technika legislacyjna ma znaczenie dla osób żądających stwierdzenia nieważności unijnych sankcji, czyniąc zeń ruchomy cel – akty sankcyjne zmieniają się szybciej, niż zajmuje ich administracyjna i sądowa kontrola.

Zgodnie z art. 263 TFUE osoba objęta sankcjami może zaskarżyć akt sankcyjny adresowany do niej lub bezpośrednio i indywidualnie jej dotyczący, a także akt normatywny w zakresie, w którym dotyczy danej osoby bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych. W rezultacie odnośne skargi o stwierdzenie nieważności są kwestią porządku publicznego, a zatem TSUE jest uprawniony do badania swojej właściwości z urzędu na każdym etapie postępowania⁷.

Trybunał Sprawiedliwości UE zasadniczo nie ma jurysdykcji w odniesieniu do przepisów dotyczących WPZiB i aktów przyjętych na ich podstawie (art. 24 ust. 1 ak. 2 zdanie ostatnie TUE i art. 275 ak. 1 TFUE). Od tej zasady przysługują dwa wyjątki. Po pierwsze, zgodnie z tymi samymi artykułami Trybunał jest właściwy do kontroli podstawy prawnej i poszanowania zakresu uprawnień instytucji stanowiącej akt sankcyjny (art. 40 TUE). Po drugie, Trybunał kontroluje legalność decyzji Rady w sprawie WPZiB, o której mowa w art. 275 ak. 2 TFUE, nakładającej sankcje na osoby fizyczne lub prawne (art. 24 ust. 1 ak. 2 TUE)⁸. To właśnie indywidualny charakter sankcji daje ich adresatowi legitymację procesową⁹.

Ponieważ akty sankcyjne mają cechy zarówno aktów prawnych o charakterze ogólnym (stanowią normy ogólne i abstrakcyjne), jak i indywidualnym (w zakresie, w jakim dotyczą poszczególnych osób), zgodnie ze stałym orzecznictwem TSUE można je uznać za środek indywidualny, jeżeli dana osoba jest zidentyfikowana w treści aktu lub w załączniku do niego¹⁰. Akty definiujące lub modyfikujące kryteria umieszczenia na liście sankcyjnej, w sposób ogólny i abstrakcyjny, zazwyczaj nie podlegają zaskarżeniu¹¹. Natomiast akt, mocą którego dana osoba zostaje wciągnięta na listę sankcyjną na podstawie tych kryteriów, jest aktem, który bezpośrednio i indywidualnie wpływa na daną osobę, a zatem podlega zaskarżeniu¹². W tym kontekście warto zauważyć, że uzasadnienie aktów sankcyjnych nie jest, w przeciwieństwie do części dyspozytywnej¹³, aktem, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności¹⁴. Właściwość TSUE nie jest zatem ograniczona do rozporządzeń sankcyjnych Rady (na podstawie art. 215 TFUE) implementujących odnośne decyzje¹⁵.

4 Prawo UE przewiduje również inne środki prawne, jednak mają one charakter pomocniczy w stosunku do spraw omawianych w niniejszym artykule [jak w przypadku powództwa odszkodowawczego na podstawie art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) – dalej TFUE], albo są stosowane tylko wyjątkowo (np. ponieważ zdanem TSUE szkody pieniężne podlegają naprawieniu poprzez odszkodowanie, tymczasowe środki zabezpieczające w sprawach dotyczących sankcji są przyznawane tylko wyjątkowo w przypadku szkód niemajątkowych – zob. postanowienie Sądu z 19.07.2024 r., T-257/24 R, Nikita Mazepin przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:507, pkt 34–35).

5 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

6 Por. zasadniczo identyczne art. 1 pkt 1 decyzji Rady (WPZiB) 2022/351 z 1.03.2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 65, s. 5), wprowadzający art. 4g do decyzji Rady 2014/512/WPZiB z 31.07.2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 229, s. 13, ze zm.), oraz art. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady (UE) 2022/350 z 1.03.2022 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 65, s. 1), wprowadzający art. 2f do rozporządzenia Rady (UE) 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 229, s. 1, ze zm.).

7 Wyrok Sądu z 7.02.2024 r., T-237/22, Usmanov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:56, pkt 22; wyrok Sądu z 15.05.2024 r., T-235/22, Russian Direct Investment Fund przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:311, pkt 19 – dalej wyrok T-235/22, Russian.

8 Wyrok C-72/15, Rosneft, pkt 60.

9 Wyrok C-72/15, Rosneft, pkt 103.

10 Wyrok T-235/22, Russian, pkt 25 i powołane tam orzeczenia.

11 Wyrok Sądu z 8.05.2024 r., T-234/22, Gulbakhor Ismailova przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:287, pkt 54 – dalej wyrok T-234/22, Ismailova.

12 Wyrok T-234/22, Ismailova, pkt 31.

13 Wyrok T-234/22, Ismailova, pkt 30–31.

14 Postanowienie Sądu z 1.08.2024 r., T-1084/23, Sulberg Services Ltd przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:515, pkt 32–33.

15 Wyrok C-72/15, Rosneft, pkt 106.



3. Podstawy skargi o stwierdzenie nieważności

Podstawę skarg o stwierdzenie nieważności aktów sankcyjnych stanowi przede wszystkim zarzut błędu w ocenie naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, naruszenia obowiązku uzasadnienia, naruszenia zasady proporcjonalności oraz naruszenia praw podstawowych. Niniejszy artykuł koncentruje się na tych ostatnich, jednak pozostałe wymagają krótkiego omówienia.

3.1. Błąd w ocenie

Rada dysponuje pewną swobodą oceny kryteriów objęcia sankcjami, jednak TSUE sprawuje nad nimi kompleksową kontrolę. Trybunał Sprawiedliwości UE zapewnia „dostatecznie solidne podstawy faktyczne” aktów stanowiących lub utrzymujących sankcje¹⁶. Oznacza to w szczególności weryfikację faktów wskazywanych w uzasadnieniu aktu sankcyjnego, tak aby „kontrola sądowa nie sprowadzała się do abstrakcyjnej oceny wiarygodności powołanych powodów, ale potwierdzała, czy powody te, a przynajmniej jeden z nich uznany za wystarczający sam w sobie do uzasadnienia aktu sankcyjnego, są uzasadnione”¹⁷. Rada musi wykazać, że powody, na które się powołuje, są uzasadnione poprzez „wystarczająco konkretny, precyzyjny i spójny” materiał dowodowy¹⁸. Skargi na tej podstawie często wiążą się z interpretacją i stosowaniem konkretnych kryteriów umieszczenia na liście sankcyjnej, takich jak kryteria „osoby powiązanej” lub kryterium (g) „wiodącego przedsiębiorcy działającego w Rosji” (zob. uwagi poniżej)¹⁹. Warto odnotować tutaj kwestię praktyczną: choć skarżący często podnoszą zarzut oczywistego błędu w ocenie, TSUE konsekwentnie precyzuje, że właściwy zarzut jest ograniczony do błędu w ocenie, a nie oczywistego błędu w ocenie²⁰.

3.2. Obowiązek uzasadnienia

Obowiązek uzasadnienia, wynikający z art. 296 TFUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²¹, ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia osobie objętej sankcjami zrozumienia powodów zastosowania środków oraz przygotowania skutecznej obrony²², a dla TSUE sprawowania kontroli sądowej²³. Jak wspomniano powyżej,

uzasadnienie musi mieć charakter indywidualny, szczegółowy i konkretny²⁴.

3.3. Proporcjonalność

Ten element wymogu legalności działania nabrał szczególnego znaczenia w kontekście sankcji nałożonych na podmioty rosyjskie w związku z agresją na Ukrainę. W przeciwieństwie do sankcji inteligentnych, większość sankcji rosyjskich ma na celu wywarcie pośredniej presji na decydentów politycznych lub zdolność do prowadzenia operacji wojskowych. Zgodnie z zasadą proporcjonalności wszelkie ograniczenia nałożone na prawa i wolności jednostki nie mogą przekraczać granic tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów²⁵. Tam, gdzie istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, Rada musi wybrać ten najmniej uciążliwy²⁶.

4. Skarga o stwierdzenie nieważności na podstawie naruszenia praw podstawowych

Ponieważ zasadniczym, a zarazem ogólnym, celem sankcji UE jest strzeżenie międzynarodowych rządów prawa, odnośne środki muszą być zgodne z prawem, w szczególności z prawami i wolnościami podstawowymi. Na zgodność z prawami podstawowymi często powoływali się zarówno skarżący kwestionujący legalność aktów sankcyjnych, jak i TSUE.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie ze stałą linią orzecznictwa art. 52 ust. 1 KPP wyznacza cztery łączne kryteria oceny wszelkich ograniczeń praw podstawowych²⁷. Po pierwsze, ograniczenia muszą być przewidziane prawem. W związku z tym Rada musi mieć wyraźną podstawę prawną dla aktów sankcyjnych. Jak wspomniano powyżej, są to zazwyczaj art. 29 TUE i art. 215 TFUE²⁸.

Po drugie, ograniczenia nie mogą naruszać „istoty” prawa podstawowego. Oznacza to, że sankcje nie mogą pozbawić prawa sensu ani negować jego zasadniczej treści normatywnej. Przykładowo, zamrożenie aktywów jest zazwyczaj uważane za nienaruszające istoty praw podstawowych, w tym prawa do życia prywatnego i rodzinnego, ponieważ ma ono charakter tymczasowy i odwracalny²⁹. Okresowy przegląd list sankcyjnych (zazwyczaj co sześć miesięcy) i możliwość wyłączeń wzmacniają taką ocenę³⁰.

16 Wyrok Sądu z 11.09.2024 r., T-362/22, Musa Yusopovich Bazhaev przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:603, pkt 77–78 – dalej wyrok T-362/22, Bazhaev.

17 Wyrok T-362/22, Bazhaev, pkt 77–78 (tłumaczenia fragmentów orzeczeń niedostępne w języku polskim pochodzą od autora).

18 Wyrok Sądu z 11.09.2024 r., T-497/22, Marina Alexandrova Mordashova przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:604, pkt 78 – dalej wyrok T-497/22, Mordashova.

19 Zob. choćby wyrok Sądu z 20.03.2024 r., T-743/22, Nikita Dmitrievich Mazepin przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:287, pkt 61–63; wyrok Sądu z 11.09.2024 r., T-741/22, Pavel Ezubov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:605, pkt 72, 75 – dalej wyrok T-741/22, Ezubov.

20 Wyrok T-234/22, Ismailova, pkt 120.

21 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

22 Wyrok Sądu z 15.11.2023 r., T-193/22, OT przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2023:716, pkt 63 – dalej wyrok T-193/22, OT.

23 Wyrok z 26.02.2025 r., T-498/22, Aleksandra Melnichenko przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2025:180, pkt 40–41 – dalej wyrok T-498/22, Melnichenko.

24 Wyrok T-362/22, Bazhaev, pkt 43–45.

25 Wyrok Sądu z 3.07.2024 r., T-742/22, Dmitry Arkadievich Mazepin przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:433, pkt 91 – dalej wyrok T-742/22, Mazepin.

26 Wyrok TS z 26.04.2022 r., C-401/19, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:297, pkt 65; wyrok Sądu z 27.07.2022 r., T-125/22, RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2022:483, pkt 168 – dalej wyrok T-125/22, RT France.

27 Wyrok Sądu z 6.09.2023 r., T-272/22, Galina Evgenyevna Pumpyanskaya przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2023:491, pkt 92; wyrok T-497/22, Mordashova, pkt 134; wyrok T-742/22, Mazepin, pkt 201; wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 110.

28 Wyrok T-741/22, Ezubov, pkt 214.

29 Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 114.

30 Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 114.

Po trzecie, ograniczenie musi „realizować cel leżący w interesie ogólnym, uznany za taki przez UE”. Analizowane tutaj akty sankcyjne zostały przyjęte w celu zwiększenia presji na Federację Rosyjską, podniesienia kosztów działań godzących w integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy³¹, zerwania lub zakłócenia stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub kilkoma państwami trzecimi³², wywarcia maksymalnego nacisku na władze rosyjskie³³, ale także – w odniesieniu do niektórych kryteriów objęcia sankcjami – celem przeciwdziałania unikaniu sankcji³⁴. Cel rosyjskich sankcji uznaje się za służący realizacji celów interesu ogólnego Unii Europejskiej (które obejmują ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa UE, zachowanie integralności demokratycznej debaty, pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego)³⁵.

Po czwarte, ograniczenie musi być proporcjonalne, co oznacza, że sankcje nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów³⁶. Akt sankcyjny musi być niezbędny do osiągnięcia zakładanych celów, tj. alternatywne mniej restrykcyjne działanie nie byłoby równie skuteczne³⁷, i nie może nakładać obciążeń, które przewyższają korzyści³⁸.

Sądowa kontrola ogólnych kryteriów umieszczenia na liście sankcyjnej ogranicza się do weryfikacji poszanowania norm proceduralnych i zgodności z uzasadnieniem, weryfikacji przywołanych faktów, braku błędów co do prawa oraz braku oczywistego błędu w ocenie faktów i nadużycia władzy³⁹. Zatem kontrola oceny faktów ogranicza się do sprawdzenia, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie⁴⁰. Niemniej weryfikacja materialnej dokładności faktów obejmuje sprawdzenie 1) twierdzeń faktycznych oraz 2) istnienia wystarczająco solidnej podstawy faktycznej. „Kontrola sądowa w tym zakresie nie może ograniczać się do oceny zasadności faktów w oderwaniu od ich kontekstu”⁴¹.

Kolejna część koncentruje się na konkretnych aspektach legalności odnoszących się do najczęściej przywoływanych praw podstawowych.

5. Prawo do życia prywatnego i rodzinnego

Zgodnie z art. 7 KPP każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Osoby umieszczone na liście sankcyjnej mogą podnosić, że wynikające stąd trudności, jak choćby

w spłacie pożyczek lub ryzyka eksmisji, stanowią nieproporcjonalną ingerencję w to prawo⁴². Dostępność indywidualnych zwolnień celem zaspokojenia podstawowych potrzeb lub spełnienia określonych zobowiązań, a także zezwoleń na odblokowanie funduszy, innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych, może jednak czynić zadość wymogowi proporcjonalności⁴³.

Interesująca kwestia w kontekście poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wyniknęła na tle swobody komunikacji obejmującej tajemnicę korzystania z pomocy prawnej. Paryska i genewska izba adwokacka wniosły skargę o stwierdzenie nieważności aktów sankcyjnych, utrzymując, że ograniczenie świadczenia usług prawnych na rzecz osób objętych sankcjami, przez konieczność uzyskania zgody administracyjnej, narusza tajemnicę porady prawnej⁴⁴, czyli pewności, że pełnomocnik nie ujawni informacji uzyskanych w trakcie udzielania porady prawnej⁴⁵. Ostatecznie Sąd orzekł, że art. 7 KPP nie stanowi przeszkody do nakładania obowiązków na prawników świadczących pomoc prawną odnośnie do ich relacji z klientami, w szczególności tam, gdzie istnieją wiarygodne przesłanki wskazujące na udział tych ostatnich w przestępstwie lub w kontekście zwalczania określonych praktyk; takie obowiązki muszą być precyzyjnie uregulowane i zapewniać dostateczne gwarancje proceduralne przeciwko arbitralności działań administracji⁴⁶.

6. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej

Osoby objęte sankcjami często podnoszą naruszenie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej na mocy art. 16 KPP. Takie podejście zazwyczaj nie przynosi rezultatów, ponieważ swoboda ta nie ma charakteru bezwzględnie gwarantowanego⁴⁷, a ograniczenie działalności gospodarczej jest immanentnie związane z istotą sankcji gospodarczych. W związku z tym swoboda ta może być ograniczona zgodnie z – przedstawionymi powyżej – ustalonymi warunkami⁴⁸.

W przypadku producenta artykułów przemysłowych na bazie miki z siedzibą w Republice Czeskiej i Belgii (grupy spółek), importującego mikę od spółki z siedzibą w Rosji należącej do tej samej grupy, Sąd orzekł, że skarżący „mogą swobodnie prowadzić działalność polegającą na zakupie produktów na bazie miki, pod warunkiem, że nie kupują produktów pochodzących lub eksportowanych z Rosji”⁴⁹.

31 Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., T-715/14, PAO Rosneft Oil Company, dawniej NK Rosneft OAO, i in. przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:544, pkt 157.

32 Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., sprawy połączone T-735/14 i T-799/14, Gazprom Neft PAO, dawniej Gazprom Neft OAO, przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:548, pkt 139 – dalej wyrok w sprawach połączonych T-735/14 i T-799/14, Gazprom; wyrok C-72/15, Rosneft, pkt 132.

33 Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 66.

34 Wyrok Sądu z 11.09.2024 r., T-744/22, Maya Tokareva przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:608, pkt 141–142 – dalej wyrok T-744/22, Tokareva.

35 Wyrok Sądu z 26.03.2025 r., T-307/22, A2B Connect BV i in. przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2025:331, pkt 127 – dalej wyrok T-307/22, A2B.

36 Wyrok w sprawach połączonych T-735/14 i T-799/14, Gazprom, pkt 163.

37 Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 117.

38 Wyrok Sądu z 18.12.2024 r., T-732/22, Oleg Vladimirovich Deripaska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:903, pkt 266 – dalej wyrok T-732/22, Deripaska.

39 Wyrok T-732/22, Deripaska, pkt 208.

40 Wyrok Sądu z 17.04.2024 r., T-782/22, Cogebi i Cogebi, a.s. przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:249, pkt 124 – dalej wyrok T-782/22, Cogebi.

41 Wyrok T-782/22, Cogebi, pkt 124.

42 Wyrok Sądu z 11.12.2024 r., T-326/22, Dmitry Konov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:888, pkt 269 – dalej wyrok T-326/22, Konov.

43 Wyrok T-326/22, Konov, pkt 271–272.

44 Wyrok Sądu z 2.10.2024 r., T-798/22, Ordre des avocats à la cour de Paris i Julie Couturier przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:671, pkt 79 – dalej wyrok T-798/22, Ordre des avocats.

45 Wyrok TS z 8.12.2022 r., C-694/20, Orde van Vlaamse Balies, IG, Belgian Association of Tax Lawyers, CD, JU przeciwko Vlaamse Regering, EU:C:2022:963, pkt 27.

46 Wyrok T-798/22, Ordre des avocats, pkt 80–89.

47 Wyrok w sprawach połączonych T-735/14 i T-799/14, Gazprom, pkt 158, 160–161.

48 Wyrok z 15.01.2025 r., T-193/23, MegaFon OAO przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2025:7, pkt 158 – dalej wyrok T-193/23, MegaFon.

49 Wyrok T-782/22, Cogebi, pkt 141.



W odniesieniu do zamrożenia aktywów centralnego depozytu świadczącego usługi prowadzenia rejestrów papierów wartościowych i usługi powiernicze, mającego siedzibę w Rosji, Sąd stwierdził, że skoro środki ograniczające mają charakter zapobiegawczy, co oznacza ich „tymczasowość i odwracalność”, nie podważają one istoty swobody prowadzenia działalności gospodarczej⁵⁰.

W przypadku państwowego funduszu majątkowego Federacji Rosyjskiej i wieloletniego znajomego prezydenta Putina oraz beneficjenta wielu zamówień publicznych, Sąd orzekł, że środki ograniczające muszą być zgodne z „istotą” lub „zasadniczą treścią” tej swobody⁵¹. Oznacza to, że chociaż w przypadku wyboru między kilkoma odpowiednimi środkami należy odwołać się do najmniej uciążliwego, prawodawca UE musi mieć szeroki zakres uznania w obszarach, które wiążą się z wyborami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi. W związku z tym środki ograniczające będą uznawane za niezgodne z prawem tylko wtedy, gdy zostaną uznane za oczywiście niewłaściwe, biorąc pod uwagę ich cel. Podniesienie kosztów działań Rosji mających na celu podważenie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy jest „racjonalnie powiązane” z ograniczeniem prawa do prowadzenia działalności gospodarczej.

Sąd często stwierdza, że alternatywne i mniej restrykcyjne środki, takie jak systemy uprzedniej autoryzacji lub uzasadnienia *a posteriori* wykorzystania funduszy, nie są tak skuteczne w osiąganiu celów, zwłaszcza biorąc pod uwagę możliwość obejścia sankcji⁵².

7. Prawo do własności

Sankcje gospodarcze, takie jak zamrożenie funduszy lub zasobów gospodarczych, niezaprzeczalnie pociągają za sobą ograniczenie korzystania z prawa własności chronionego na mocy art. 17 KPP⁵³. Prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględny i może zostać ograniczone z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 52 ust. 1 KPP⁵⁴.

Tymczasowe i odwracalne sankcje są również zazwyczaj uznawane za zgodne z zasadniczą treścią prawa własności⁵⁵; taka ocena TSUE jest szczególnie prawdopodobna tam, gdzie sankcje podlegają okresowemu przeglądowi⁵⁶, a osoby na listach sankcyjnych mają możliwość ubiegania się o wyłączenie⁵⁷.

Ponieważ sankcje gospodarcze przyjęte w celu wywarcia presji na władze rosyjskie, aby zaniechały swoich

działań i polityki destabilizującej Ukrainę, spełniają cel interesu ogólnego uznany za taki przez UE, uzasadnia to możliwość negatywnych, nawet znacząco, konsekwencji dla niektórych podmiotów⁵⁸.

Co istotne i często kontrowersyjne, zwykle przyjmuje się, że „inne mniej restrykcyjne środki, takie jak system uprzedniego zezwolenia, nie są tak skuteczne w osiąganiu zamierzonego celu, a mianowicie wywierania presji na zwolenników rosyjskiego rządu lub na wiodących przedsiębiorców, biorąc pod uwagę w szczególności możliwość obejścia nałożonych ograniczeń”⁵⁹.

8. Prawo do dobrej administracji

Mogłoby się wydawać, że bardzo szerokie podstawy do kwestionowania sankcji oferuje art. 41 KPP – prawo do dobrej administracji, który nakłada na instytucje UE szereg szczegółowych obowiązków⁶⁰.

W szczególności, nakładając sankcje, Rada musi podać uzasadnienie. Uzasadnienie musi być adekwatne do charakteru zaskarżonego aktu i kontekstu, w którym został on przyjęty, musi ujawniać w jasny i jednoznaczny sposób rozumowanie prowadzące do przyjęcia aktu w taki sposób, aby umożliwić zainteresowanej osobie zrozumienie powodów zastosowania sankcji i umożliwić TSUE sprawowanie funkcji kontrolnych⁶¹. W przypadku aktów o charakterze ogólnym, np. sankcji sektorowych, Rada nie musi podawać „rzeczywistych i szczegółowych powodów” w pierwotnym rozporządzeniu, ale raczej przedstawić powody oparte na ogólnej ocenie sytuacji i odwołujące się do celów ogólnych⁶². Jednakże w przypadku sankcji indywidualnych (np. zamrożenia aktywów określonej osoby), powody muszą mieć charakter indywidualny, szczegółowy i konkretny⁶³. Obowiązek uzasadnienia stanowi peremptoryjny i ważny wymóg proceduralny, co jednak należy odróżnić od zasadności uzasadnienia, która odnosi się do materialnej legalności sankcji⁶⁴.

Jeśli chodzi o prawo do bycia wysłuchanym, chociaż musi być ono przestrzegane w każdej procedurze, która może skutkować aktem niekorzystnie wpływającym na daną osobę, nawet jeśli nie jest to wyraźnie przewidziane w przepisach, nie oznacza to, że musi odbyć się formalne przesłuchanie (bezpośrednia komunikacja) – możliwość przedstawienia uwag na piśmie spełnia ten wymóg⁶⁵.

50 Wyrok Sądu z 11.09.2024 r., T-494/22, NKO AO National Settlement Depository (NSD) przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:607, pkt 136.

51 Wyrok T-235/22, Russian, pkt 87, 92–96; wyrok Sądu z 30.11.2016 r., T-720/14, Arkady Romanovich Rotenberg przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2016:689, pkt 173, 178–185.

52 Wyrok Sądu z 8.11.2023 r., T-282/22, Dmitry Arkadievich Mazepin przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2023:701, pkt 116.

53 Wyrok T-732/22, Deripaska, pkt 52.

54 Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., T-739/14, PSC Prominvestbank, Joint-Stock Commercial Industrial & Investment Bank przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:547, pkt 121.

55 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 222, 225.

56 Wyrok Sądu z 5.03.2025 r., T-249/22, Alexander Ponomarenko przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2025:202, pkt 199 – dalej wyrok T-249/22, Ponomarenko.

57 Wyrok T-193/22, OT, pkt 197.

58 Wyrok T-193/22, OT, pkt 198, 201.

59 Wyrok T-193/22, OT, pkt 200; wyrok Sądu z 2.12.2020 r., T-178/19, Nader Kalai przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2020:580, pkt 172.

60 K. Lenaerts, P. van Nuffel [w:] *EU Constitutional Law*, red. T. Corthaut, Oxford 2021, s. 687–690.

61 Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., T-515/15, Joint-Stock Company „Almaz-Antey” Air and Space Defence Corp., dawniej OAO Concern PVO Almaz-Antey, przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:545, pkt 83 – dalej wyrok T-515/15, Almaz-Antey.

62 Wyrok T-307/22, A2B, pkt 78.

63 Wyrok Sądu z 15.01.2025 r., T-48/22, Viatcheslav Moshe Kantor przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2025:6, pkt 53.

64 Wyrok TS z 2.04.1998 r., C-367/95 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) i Brink's France SARL, EU:C:1998:154, pkt 67.

65 Wyrok Sądu z 18.09.2024 r., T-607/22, Andrey Anatolyevich Koizitsyn przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:635, pkt 119.

Ponadto prawo to może zostać ograniczone w okresie przed publikacją informacji o dodaniu osoby do listy sankcyjnej w celu zapewnienia ich skuteczności ze względu na nadrzędne interesy bezpieczeństwa lub stosunków międzynarodowych⁶⁶. Niemniej kompetentny organ musi dokładnie i bezstronnie zbadać wszystkie istotne aspekty danej sprawy⁶⁷.

Obowiązki Rady są bardziej złożone w przypadku przedłużania sankcji, gdyż musi ona wówczas zbadać zasadność zarzutów wobec skarżącego w świetle uwag i wniosków o ponowne rozpatrzenie aktu sankcyjnego⁶⁸. Właściwy organ jest zobowiązany do przeprowadzenia zaktualizowanej oceny podczas okresowego przeglądu środków ograniczających, aby ustalić, czy nadal spełniają one swój cel⁶⁹.

9. Prawo dostępu do dokumentów

Prawo dostępu do dokumentów jest uregulowane *per se* (art. 42 KPP), a także stanowi kluczowy element prawa do obrony (zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a KPP) oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej (art. 47 KPP). Osoba umieszczona na liście musi mieć prawo dostępu do swoich akt⁷⁰, choć może być ono ograniczone w odniesieniu do informacji niejawnych⁷¹. Nieposzanowanie prawa dostępu do akt w trakcie procedury poprzedzającej wydanie aktu sankcyjnego może prowadzić do jego unieważnienia, jeśli naruszono w ten sposób prawo do obrony⁷². Jednakże, aby takie naruszenie poskutkowało stwierdzeniem nieważności, skarżący musi wykazać, że gdyby nie ta nieprawidłowość, wynik postępowania mógłby być inny⁷³.

10. Swoboda przemieszczania się i pobytu

Niektóre osoby posiadające podwójne (unijne i zagraniczne) obywatelstwo podniosły zarzut naruszenia ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państwa UE (art. 45 ust. 1 KPP i art. 21 TFUE). W szczególności argumentowano (bezsukcesownie), że system specjalnych zezwoleń na korzystanie z zamrożonych funduszy w celu swobodnego przemieszczania się na terytorium (Portugalii) jest nieproporcjonalny⁷⁴. W przypadku

podwójnego obywatelstwa serbsko-chorwackiego żony obywatela Rosji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich (nieposiadającej obywatelstwa rosyjskiego), w związku z niespełnieniem spoczywającego na niej ciężaru dowodu, Sąd uznał przysługującą Radzie swobodę oceny, czy ograniczenie swobodnego przemieszczania się na terytorium Chorwacji było koniecznym i najmniej restrykcyjnym środkiem, czy nie było oczywiście nieadekwatnym ograniczeniem lub nie wywierało poważnych negatywnych skutków⁷⁵. Istota tego prawa jest zachowana tak długo, jak długo dane państwo przestrzega wynikającego z międzynarodowego prawa publicznego zakazu odmawiania własnym obywatelom prawa wjazdu na swoje terytorium i pozostawania na nim, a ograniczenia mają charakter tymczasowy i podlegają okresowej weryfikacji⁷⁶.

11. Prawo do skutecznego środka ochrony

Skargi na podstawie prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 47 KPP) dotyczą niewystarczająco solidnej podstawy faktycznej, co wymaga weryfikacji faktów podnoszonych w uzasadnieniu decyzji⁷⁷. Kontrola sądowa nie może ograniczać się do abstrakcyjnej oceny racjonalności powodów, ale musi doprowadzić do zidentyfikowania zasadności co najmniej jednego wystarczającego powodu, na który powołuje się organ przyjmujący środki ograniczające⁷⁸. Zainteresowana osoba musi być w stanie zrozumieć powody, dla których umieszczono ją na liście sankcyjnej. Trybunał Sprawiedliwości UE jest właściwy do zapewnienia pełnej kontroli zgodności z prawem⁷⁹.

12. Prawo do obrony

Wreszcie, wiele wyżej wymienionych zarzutów jest formułowanych w powiązaniu z zarzutem naruszenia prawa do obrony (art. 48 ust. 2 KPP). Podobnie jak w przypadku innych podstaw, również prawo do obrony może być ograniczone, w szczególności poprzez brak możliwości bycia wysłuchanym przed wpisaniem na listę sankcyjną⁸⁰. Ocena prawna na podstawie art. 48 ust. 2 KPP jest dokonywana w odniesieniu do konkretnych okoliczności sprawy, w tym charakteru danego aktu sankcyjnego, kontekstu, w którym został on przyjęty, oraz przepisów prawnych regulujących daną kwestię⁸¹.

Skarżący musi wyjaśnić, w jakim zakresie skarga o stwierdzenie nieważności dotyczy prawa do obrony⁸².

⁶⁶ Wyrok T-193/23, MegaFon, pkt 78.

⁶⁷ Wyrok T-742/22, Mazepin, pkt 48.

⁶⁸ Wyrok T-326/22, Konov, pkt 73–74.

⁶⁹ Wyrok T-326/22, Konov, pkt 167.

⁷⁰ Wyrok T-515/15, Almaz-Antey, pkt 67.

⁷¹ Wyrok T-249/22, Ponomarenko, pkt 52, 58–59.

⁷² Wyrok T-782/22, Cogebi, pkt 107.

⁷³ Wyrok T-515/15, Almaz-Antey, pkt 83.

⁷⁴ Wyrok Sądu z 20.12.2023 r., T-313/22, Roman Arkadyevich Abramovich przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2023:830, pkt 163–165 – dalej wyrok T-313/22, Abramovich.

⁷⁵ Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 127–130.

⁷⁶ Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 125.

⁷⁷ Wyrok Sądu z 7.02.2024 r., T-289/22, Igor Shuvalov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2024:57, pkt 59 – dalej wyrok T-289/22, Shuvalov.

⁷⁸ Wyrok T-289/22, Shuvalov, pkt 59.

⁷⁹ Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., T-732/14, Sberbank of Russia OAO przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:541, pkt 110.

⁸⁰ Wyrok T-498/22, Melnichenko, pkt 48, 52.

⁸¹ Wyrok T-313/22, Abramovich, pkt 58.

⁸² Wyrok T-125/22, RT France, pkt 78.



W przypadku powołania się na różne przepisy (Karty), bez wyjaśnienia, w jaki sposób prawo do obrony różni się i zapewnia szerszą ochronę niż, na przykład, prawo do bycia wysłuchanym na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a KPP, TSUE może uznać badanie zasadności takiego zarzutu za zbędne⁸³.

13. Wnioski

Powyższa analiza skarg do TSUE o stwierdzenie nieważności unijnych sankcji gospodarczych nałożonych na rosyjskie osoby prywatne w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę stanowi wycinek procesu dynamicznego rozwoju unijnego reżimu sankcji gospodarczych. Doniosłość problematyki wykracza poza wojnę rosyjsko-ukraińską, a zagadnienie ma znaczenie zarówno dla osób prywatnych, jak i dla Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich.

Z perspektywy osób objętych sankcjami w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub posiadanym majątkiem, tj. traktowanych jako pośrednio wspierających agresję, skarga o stwierdzenie nieważności często jest jedynym skutecznym środkiem ochrony. Wprawdzie pierwszym, obligatoryjnym krokiem proceduralnym jest wszczęcie przed Radą postępowania o uchylenie sankcji, jednak szanse powodzenia takiego wniosku są znikome. Na marginesie trzeba odnotować, że również korzystny wyrok Sądu lub Trybunału Sprawiedliwości może stanowić pyrrusowe zwycięstwo, ponieważ sankcje podlegają odnowieniu co pół roku, w momencie orzeczenia o nieważności aktu sankcyjnego podstawa stosowania sankcji jest już kilkakrotnie zmieniona. W rezultacie skuteczność wyroku jest uzależniona od gotowości Rady do zaniechania sankcji, podczas gdy w praktyce te bywają odnawiane mimo kolejnych przegranych postępowań sądowych⁸⁴.

Ponieważ Rada korzysta z szerokiego marginesu uznania w sprawach sankcyjnych – ze względu na ich związek z WPZiB, która zdaniem TSUE rozszerza swobodę oceny – skarżący często swoich szans upatrują przede wszystkim w naruszeniach praw podstawowych. Mimo że przywołane powyżej prawa podstawowe nie mają charakteru bezwzględnych, powodzenie takich skarg często zależy od wykazania oczywistych błędów w ocenie faktów lub poważnych nieprawidłowości proceduralnych popełnionych przez Radę. Szeroka swoboda decyzyjna Rady w sprawach WPZiB i doniosłość celów sankcji istotnie ograniczają skuteczność skarg, zwłaszcza w przypadku zarzutów nieproporcjonalnego lub dyskryminującego działania.

Z perspektywy osób prywatnych z państw UE oraz państw trzecich wykładnia kryteriów objęcia sankcjami ma zasadnicze znaczenie dla oceny ryzyka oraz *compliance* sankcyjnego. Odwołując się do wspomnianego powyżej przykładu kryterium (g), obejmującego „wiodących przedsiębiorców działających w Rosji” oraz „przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło finansowania Federacji Rosyjskiej”, pojawiły się choćby pytania o definicję „wiodącego” przedsiębiorcy czy „istotnego” źródła finansowania. Problem jest istotny, bo ryzyko prawne wiąże się zarówno z naruszeniem lub obejściem sankcji, jak i „*over-compliance*”, tj. naruszeniem zobowiązań umownych nieuzasadnionych w świetle przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Z perspektywy Unii Europejskiej orzecznictwo TSUE bezpośrednio oddziałuje na praktykę sankcyjną: reżim sankcji ewoluuje w reakcji na działania władz rosyjskich i adresatów sankcji, jak też granice wyznaczane przez TSUE. Przykładowo, fakt kontynuowania działań zbrojnych oraz ryzyko obchodzenia sankcji spowodował wyodrębnienie w ramach wspomnianego kryterium (g) „członków najbliższej rodziny oraz innych osób”, które uzyskują korzyści od „wiodącego przedsiębiorcy”. Z kolei TSUE wyznaczył granice tego kryterium, stwierdzając, że odnośne korzyści nie mogły być uzyskane przed lutym 2014 r.⁸⁵ To z kolei wymaga dostrzeżenia wyzwania, z jakim mierzy się unijny wymiar sprawiedliwości.

Z jednej strony sędziowie pozostawiają Radzie szeroki margines oceny, uwzględniając zarówno nadzwyczajne przesłanki stosowania sankcji, jak i asymetrię informacji między organami nakładającymi sankcje a skarżącymi. Ze względu na brak instrumentów dochodzeniowych Rada jest ograniczona do informacji dostępnych w domenie publicznej. W rezultacie (poufny) materiał często ograniczony jest do przedruków z artykułów prasowych, w tym materiałów wątpliwej wiarygodności⁸⁶. Znamiennym przykładem pozostawiania Radzie olbrzymiej swobody są wyroki stwierdzające, że dany środek jest proporcjonalny do jego celów, ponieważ mniej restrykcyjna alternatywa byłaby mniej skuteczna; takie podejście prowadzi do quasiautomatycznego spełnienia warunku legalności i zasadniczo pozbawia go znaczenia.

Z drugiej strony swobodna ocena nie może oznaczać arbitralności. Jest to ważne zarówno z perspektywy praworządności, jak i interesów samej UE. Odnosnie do pierwszej kwestii, skoro sankcje mają przywrócić pokój międzynarodowy i poszanowanie praworządności, nie można do tego celu dążyć z pogwałceniem praw podstawowych. Rada i Komisja często powołują się na pilność sytuacji uzasadniającej nadzwyczajny tryb procedowania i niższy standard dowodowy. Jakkolwiek cel sankcji ma znaczenie fundamentalne, to nie należy zapominać, że historycznie

83 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 79.

84 Zob. choćby kolejne postępowania o stwierdzenie nieważności sankcji wszczynane przez Michaila Fridmana: sprawy Fridman przeciwko Radzie, T-304/22, ECLI:EU:T:2024:215, Fridman i in. przeciwko Radzie, T-635/22, ECLI:EU:T:2024:620, Fridman przeciwko Radzie, T-296/23, T-605/24. Mimo uchylenia dwóch podstaw sankcji (wspierania oraz finansowania rosyjskich działań w Ukrainie), sankcje utrzymano na podstawie tzw. kryterium (g), tj. wiodącego przedsiębiorcy działającego w Rosji [decyzja Rady 2014/145/WPZiB z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Urz. UE L 78, s. 16), art. 3(1)(g)].

85 Wyrok T-744/22, Tokareva, pkt 146.

86 L. Kijewski, *On Shaky Grounds. The Secret Slipshod Evidence the EU Uses to Sanction Russian Oligarchs*, 21.09.2024, <https://www.politico.eu/article/shaky-grounds-secret-slipshod-evidence-eu-use-sanction-russia-oligarchs/> (dostęp: 7.01.2026 r.); *Legal confusion in Germany as Frankfurt prosecutors investigate Russian tycoon Usmanov based on claims rejected by Cologne prosecutors*, 27.06.2024, <https://www.intellinews.com/exclusive-legal-confusion-in-germany-as-frankfurt-prosecutors-investigate-russian-tycoon-usmanov-based-on-claims-rejected-by-cologne-prosecutors-329841/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

skuteczność sankcji zawsze była niska, a w tym konkretnym przypadku cztery lata bezprecedensowej międzynarodowej presji gospodarczej nie skłoniły Rosji do zaniechania działań zbrojnych. W rezultacie, o ile kryterium legalności sankcji przyjmowanych w pierwszych tygodniach konfliktu mogły być łagodniejsze, o tyle niedopuszczalne jest, aby po przyjęciu 18 pakietów sankcji unijnych i wydaniu przeszło 100 wyroków w sprawach sankcyjnych, Rada mogła lekceważyć Kartę praw podstawowych. Korzyść z takiego podejścia jest znikoma, natomiast koszty w postaci podważania praworządności jako jednej z fundamentalnych wartości UE będą wysokie zarówno *pro foro interno* (w sporach z państwami członkowskimi kontestującymi rządy prawa), jak i *pro foro externo*, tworząc przestrzeń do zarzucania Unii Europejskiej hipokryzji⁸⁷.

Na szali znajduje się wreszcie interes prawny i finansowy Unii jako podmiotu stosującego sankcje. Jako że sankcje nakładane są na Rosję, tj. stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, nie ma prawnej możliwości uchwalenia przez tę ostatnią rezolucji, która stanowiłaby podstawę prawną działań unijnych. Fakt, że Unia uznaje własne sankcje za legalne w świetle własnego, autonomicznego porządku prawnego, nie oznacza, że nie mogą one stanowić międzynarodowego czynu bezprawnego, a w rezultacie rodzić odpowiedzialność prawnomiędzynarodową UE lub jej państw członkowskich. Warto odnotować, że akty sankcyjne wprowadzane są przez Unię, jednak dla ich przyjęcia niezbędny jest konsensus państw członkowskich. W przypadku uznania sankcji za bezprawne, może to pozwolić na przypisanie tym ostatnim odpowiedzialności. Znamiennym przykładem jest choćby prawnie wątpliwe zamrożenie aktywów o wartości 3 mld euro przez belgijski Euroclear i luksemburski Clearstream (depozyty papierów wartościowych, a zarazem izby rozrachunkowe pośredniczące w wielu rosyjskich inwestycjach na unijnym rynku papierów wartościowych)⁸⁸. Wartość przedmiotu sporu w precedensowym postępowaniu arbitrażowym przeciwko Luksemburgowi – w związku z zamrożeniem aktywów przez Clearstream – wynosi 16 mld dolarów⁸⁹. W razie powodzenia pociągnięto za sobą lawinę powództw. Dopóki kraje demokratyczne utrzymywały wspólny front w stosowaniu sankcji na Rosję, dopóty ryzyko prawne w tym zakresie pozostawało ograniczone. W sytuacji, w której rozłam między Europą a USA w sprawie kontynuowania sankcji przeciwko Rosji jest coraz bardziej prawdopodobny, ewentualne rozstrzygnięcie arbitrażowe w przedmiocie legalności unijnych sankcji bynajmniej nie będzie oczywiste.

Ta ostatnia kwestia uwiadamia wreszcie znaczenie analizowanego orzecznictwa w oderwaniu od bezpośredniego kontekstu wojny. W sytuacji rozbudowywania instrumentarium sankcji przez kolejne państwa od Kanady po Chiny oraz rosnącego prawdopodobieństwa sporów prawnych

na tym tle w interesie Unii Europejskiej jest, aby sankcje gospodarcze objęte były wymogami prawnomiędzynarodowymi, w tym co najmniej praworządności, a w lepszym scenariuszu poszanowania praw podstawowych.

Z tych wszystkich powodów nie sposób przecenić znaczenia TSUE jako strażnika legalności unijnego reżimu sankcyjnego.

Abstract

dr hab. Marcin J. Menkes,

Warsaw School of Economics professor

Warsaw School of Economics, Department of Commercial Law, Warsaw, Poland; Vrije Universiteit Brussel, Belgium; member of the International Law Association and ISDS

Academic Forum; advocate

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3333-1274>)

Actions for the Annulment of EU Economic Sanctions: Lessons from the Case Law of the Court of Justice of the European Union in Russian Cases

Keywords: economic sanctions, financial sanctions, asset freeze, EU Charter of Fundamental Rights, duty to state reason, error of judgment, principle of proportionality, margin of appreciation, right to defence

The article presents the results of an analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union concerning actions for annulment of EU economic sanctions imposed on Russian entities. Following a discussion of general jurisdictional issues and the admissibility of such actions, the study primarily focuses on examining the legality of sanctions in light of the alleged violation of fundamental rights and freedoms of the sanctioned person. The article highlights the particular challenge the Union Courts faces in assessing the legality of sanctions, which operate at the intersection of European Union law and foreign policy, requiring a balance between the Council's broad margin of appreciation and the imperative to respect the rule of law and fundamental rights. The conclusions of the article extend beyond the context of the Russian-Ukrainian war, providing guidance both for the European Union and its Member States, as well as for individuals (businesses) facing the challenges of sanctions compliance.

Bibliografia/References

Doxey M., *Economic Sanctions i International Enforcement*, London 1980.

Forlati Picchio L., Sicilianos L.A., *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, Leiden-Boston 2004.

Gruszczyński Ł., Menkes M.J., *Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation Under WTO Law* [w:] *The Case of Crimea's Annexation under International Law*, red. W. Czapliński, S. Dębski, R. Tarnogórski, K. Wierczyńska, Warsaw 2017.

Kijewski L., *On Shaky Grounds. The Secret Slipshod Evidence the EU Uses to Sanction Russian Oligarchs*, 21.09.2024, <https://www.politico.eu/article/shaky-grounds-secret-slipshod-evidence-eu-use-sanction-russia-oligarchs/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

⁸⁷ *Self-righteousness weakens the European success story*, <https://www.gisreportsonline.com/r/rule-of-law-eu/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

⁸⁸ J. O'Donnell, *Europe to hand billions in frozen Russian cash to Western investors, sources say*, 2.05.2025, <https://www.reuters.com/business/finance/europe-hand-billions-frozen-russian-cash-western-investors-sources-say-2025-05-02/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

⁸⁹ *Mikhail Maratovich Fridman v. Luxembourg*, <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/1412/fridman-v-luxembourg> (dostęp: 7.01.2026 r.).



Legal confusion in Germany as Frankfurt prosecutors investigate Russian tycoon Usmanov based on claims rejected by Cologne prosecutors, 27.06.2024, <https://www.intellinews.com/exclusive-legal-confusion-in-germany-as-frankfurt-prosecutors-investigate-russian-tycoon-usmanov-based-on-claims-rejected-by-cologne-prosecutors-329841/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

Lenaerts K., van Nuffel P. [w:] *EU Constitutional Law*, red. T. Corthaut, Oxford 2021.

Menkes M.J., *Stosowanie sankcji gospodarczych: analiza prawnomiędzynarodowa*, Toruń 2011.

Miadzvetzkaya Y., *EU sanctions decision-making in times of war: Procedural changes and rise of the Commission*,

„Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2025/3.

Morris S. (red.), *Economic Sanctions under International Law: Trade Continuity with Special Purpose Vehicles*, London–New York 2025.

O'Donnell J., *Europe to hand billions in frozen Russian cash to Western investors, sources say*, 2.05.2025, <https://www.reuters.com/business/finance/europe-hand-billions-frozen-russian-cash-western-investors-sources-say-2025-05-02/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

Self-righteousness weakens the European success story, <https://www.gisreportsonline.com/r/rule-of-law-eu/> (dostęp: 7.01.2026 r.).

REKLAMA



CZY MOŻNA PRZYSPIESZYĆ PROCES PRZYWRACANIA ŁADU KONSTYTUCYJNEGO, ODSTĘPUJĄC NIECO OD ZASAD?

Zbiór prowokujących do myślenia **wywiadów przeprowadzonych przez Krzysztofa Sobczaka z czołowymi ekspertami prawa**, którzy analizują proces odbudowy praworządności w Polsce po latach 2015-2023. Wśród rozmówców są m.in. Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska i Marcin Matczak.

W rozmowach poruszane są kluczowe kwestie:

- **strategie odbudowy konstytucyjnych instytucji** i przeszkody, które mogą stanąć na drodze reform
- **rola sądów i niezależności sądownictwa** w utrzymaniu demokracji i praworządności
- **długofalowe skutki zmian prawnych** wprowadzanych przez obecne i poprzednie rządy.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

TRUDNY POWRÓT DO RZĄDÓW PRAWA

Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska, Włodzimierz Wróbel, Monika Płatek, Marcin Matczak, Sylwia Gregorczyk-Abram, Monika Florczak-Wątor, Ryszard Kalisz, Ryszard Piotrowski, Jarosław Onyszczyk, Krystian Markiewicz, Andrzej Wróbel, Przemysław Rosati, Włodzimierz Chróścik, Radosław Markowski w rozmowach z Krzysztofem Sobczakiem

