

Nowa „Konstytucja sankcyjna” w przygotowaniu

26 czerwca opublikowany został [projekt ustawy o środkach ograniczających](#). Projekt ten, po raz pierwszy w historii polskiej legislacji, kompleksowo reguluje zagadnienie sankcji – stąd nazywany jest „konstytucją sankcyjną”. Obecnie zakończyły się konsultacje publiczne, więc projekt znajduje się na samym początku rządowego procesu legislacyjnego. Nowy akt będzie funkcjonował równolegle z obecną ustawą sankcyjną. Mała ustawa sankcyjna zachowa swój szczególny charakter – nadal skupiając się na sankcjach związanych z agresją Rosji na Ukrainę. Duża ustawa wprowadzi natomiast ramy o charakterze uniwersalnym i skupi w jednym akcie rozproszone dotąd przepisy. Docelowo więc duża ustawa stanie się główną podstawą sankcji w Polsce, a mała ustawa pozostanie *lex specialis* w zakresie wojny w Ukrainie.

Jakie są kluczowe założenia nowego projektu ustawy?

Harmonizacja przepisów sankcyjnych

Projektowana ustawa ma na celu ujednolicenie systemu wdrażania w Polsce środków ograniczających Unii Europejskiej oraz organów międzynarodowych.

Określenie przestępstw i sankcji za naruszenia przepisów sankcyjnych

Projekt określa przestępstwa związane z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcje za takie naruszenia.

Wdrożenie krajowych mechanizmów sankcyjnych

Projekt wdraża stałe mechanizmy nakładania krajowych środków ograniczających subsydiarnych względem środków ograniczających UE.

Wyznaczenie właściwych organów

Projekt wskazuje, które polskie organy będą odpowiedzialne za wykonywanie środków ograniczających oraz kontrolę ich przestrzegania.

Jakie rozwiązania proponowane są w nowym projekcie ustawy?

Harmonizacja

- › Projekt wprowadza **szeroką definicję środków ograniczających**, obejmującą sankcje unijne, sankcje wynikające z decyzji organizacji międzynarodowych oraz sankcje krajowe. Nowe przepisy znajdą więc **zastosowanie do wszystkich sankcji obowiązujących na terytorium Polski** – w ten sposób projekt tworzy kompleksową ramę regulacyjną w tym obszarze.

Krajowe organy

- › Projekt wyznacza **kilkanaście krajowych organów administracyjnych** właściwych w sprawach wykonywania środków ograniczających, które będą odpowiedzialne m.in. za stosowanie odstępstw od sankcji (tzw. licencje krajowe). Nadzór nad przestrzeganiem sankcji będą sprawować naczelnicy UCS, GIIF i KNF.
- › Krajowa Administracja Skarbowa otrzymała nowe uprawnienia – może zaostreć kontrolę celno-skarbową ładunków, przy których istnieje podejrzenie obchodzenia sankcji. Jeśli **KAS wykryje czynniki ryzyka** (np. podejrzany kierunek wysyłki towaru), **urzędnicy mogą zażądać od przedsiębiorcy dodatkowych dokumentów** – np. oświadczenia producenta, że ostateczny odbiorca użyje towaru zgodnie z przepisami sankcyjnymi. Odmowa przedstawienia wymaganych oświadczeń grozi zatrzymaniem towaru i karą.
- › Przy Ministrze ds. Zagranicznych zostanie powołany Zespół ds. Środków Ograniczających, który będzie odpowiadał za realizację zobowiązań międzynarodowych wynikających z sankcji.

Krajowa lista sankcyjna opierająca się na nowych zasadach

- › Lista będzie prowadzona przez **Szefa KAS** – a nie MSWiA – który będzie wydawał decyzje o zastosowaniu krajowych środków sankcyjnych wobec danej osoby lub podmiotu oraz dokonywał wpisu na listę. Od decyzji Szefa KAS przysługiwać będzie odwołanie do sądu administracyjnego. Przejęcie tej funkcji przez Szefa KAS wynika z roli KAS w egzekwowaniu sankcji finansowych – centralizacja ma usprawnić zamrażanie majątków i nadzór nad wykonaniem restrykcji.
- › Kryteria wpisu na listę sankcyjną zostały ujęte bardzo szeroko. Krajowymi sankcjami indywidualnymi mogą zostać objęte osoby lub podmioty, które bezpośrednio lub pośrednio wspierają: państwa **objęte sankcjami UE lub ONZ** (np. agresora lub reżimy łamiące prawo międzynarodowe), poważne **naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej** albo działalność zagrażającą demokracji lub praworządności w krajach objętych sankcjami, **obcą ingerencję informacyjną i dezinformację** wymierzoną w bezpieczeństwo, interesy lub wizerunek RP – ta ostatnia przesłanka to nowość względem obecnej listy MSWiA.
- › Sankcje mogą też objąć podmioty **powiązane** z wyżej wymienionymi osobami (np. powiązania osobiste, organizacyjne, finansowe), a nawet podmioty, **co do których istnieje prawdopodobieństwo**, że ich zasoby finansowe lub gospodarcze **zostaną wykorzystane** do ww. celów.
- › **Krajowe sankcje** będą analogiczne do tych z małej ustawy – obejmować **zamrożenie posiadanych środków** finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych, **zakaz udostępniania jakichkolwiek środków finansowych i zasobów** wpisanemu na listę podmiotowi, **wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt w RP jest niepożądany** (w praktyce zakaz wjazdu do kraju) oraz wykluczenie z **postępowań o zamówienia publiczne**. Skutkiem wpisu na listę będzie więc prawie natychmiastowe odcięcie podmiotu od rynku – banki będą musiały blokować rachunki takiej osoby, kontrahenci nie będą mogli realizować płatności ani dostaw itp. Obowiązek zamrożenia aktywów i zakaz ich udostępniania będzie ciążył na wszystkich podmiotach – np. bank, który nie zablokuje rachunku klienta, naraża się na poważną karę administracyjną.

Szybkie sankcje sektorowe

- › Oprócz wpisania na krajową listę sankcyjną konkretnych podmiotów możliwe będzie także **ograniczenie handlu i kontaktów finansowych z państwem trzecim**. Będzie o tym decydować **Rada Ministrów**, która będzie uprawniona do wydania rozporządzenia w sytuacji **zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego**. Zakres takich sankcji sektorowych może obejmować m.in. zakaz obrotu określonymi towarami, zakaz działalności inwestycyjnej (np. nabywania nieruchomości lub przedsiębiorstw przez podmioty z danego kraju) czy zakaz świadczenia określonych usług (np. finansowych, ubezpieczeniowych) związanych z tym państwem.
- › Dotąd, aby wprowadzić sankcje sektorowe w Polsce, potrzebna była ustawa. Było to rozwiązanie jednorazowe i względnie powolne. Teraz rząd otrzyma upoważnienie, by podobne embarga czy ograniczenia wprowadzać rozporządzeniem, co znacząco skróci czas reakcji na zagrożenia geopolityczne. Przykładowo, firma eksportująca maszyny i ich części do kraju X może z dnia na dzień dowiedzieć się, że rząd – w reakcji na działania tego kraju – zakazał eksportu.

Odpowiedzialność karna i administracyjna za nieprzestrzeganie sankcji

- › Projekt przewiduje **dotkliwe sankcje** za nieprzestrzeganie zarówno sankcji unijnych i ONZ, jak i nowych sankcji krajowych. Podstawowym narzędziem pozostają **administracyjne kary pieniężne** – za złamanie bądź obejście jakiegokolwiek środka ograniczającego określonego w ustawie grozić będzie grzywna **do 20 mln zł** (analogicznie jak w małej ustawie sankcyjnej). Taka kara będzie mogła zostać nałożona, np. na firmę, która świadomie dokona transakcji z sankcjonowanym kontrahentem lub nie zamrozi jego środków. Co ważne, kara 20 mln zł to maksymalny pułap – organ będzie wymierzał ją z uwzględnieniem okoliczności naruszenia.
- › Obok sankcji administracyjnych ustawodawca – zgodnie z dyrektywą 2024/1226 – wprowadza **odpowiedzialność karną za naruszenie sankcji UE i ONZ**. Umyślne naruszenie unijnych środków ograniczających będzie przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności **od 3 miesięcy do 5 lat lub od 6 miesięcy do 8 lat, w zależności od rodzaju naruszenia** (możliwa jest też wyższa odpowiedzialność karna, jeśli mienie, którego dotyczy przestępstwo, będzie mieć znaczną wartość).
- › Ryzyko odpowiedzialności będzie grozić m.in. za takie **formy naruszenia sankcji** jak udostępnienie pieniędzy, ruchomości lub nieruchomości podmiotom wpisanym na listę, niezamrożenie środków finansowych lub gospodarczych podmiotu wpisanego na listę (a także ukrywanie lub pomoc w ukrywaniu środków mających podlegać zamrożeniu), umożliwienie wskazanej osobie wjazdu lub tranzytu przez terytorium UE, zawarcie umowy lub realizacja transakcji z państwem objętym sankcjami czy naruszające sankcje dokonanie obrotu, przywozu, wywozu, sprzedaży, nabycia, zbycia, przekazania, tranzytu, transportu lub świadczenie usług związanych z towarem.
- › Należy podkreślić, że projekt wskazuje na „**pośrednie**” naruszenie przepisów, co oznacza, że np. nawet pośrednie udostępnienie środków finansowych osobom lub podmiotom wpisanym na listę sankcyjną może wiązać się z nałożeniem **kary administracyjnej**. W praktyce tak szerokie ujęcie nakłada na przedsiębiorców obowiązek **odpowiedniego dostosowania środków mitygujących ryzyko sankcyjne**, np. poszerzenie weryfikacji sankcyjnej na kontrahentów swoich kontrahentów.

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – brak prejudykatu i sygnaliści

- › Projekt wprowadza także kolejny wyjątek od obowiązującej w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zasady, zgodnie z którą podmiot zbiorowy może podlegać odpowiedzialności tylko jeśli uprzednio skazana została osoba fizyczna (tzw. zasada prejudykatu) – zgodnie z projektem spółka będzie mogła zostać **ukarana za przestępstwo sankcyjne także bez uprzedniego wyroku skazującego osobę fizyczną** (obecnie taki wyjątek dotyczy m.in. przestępstw środowiskowych). Warto wiedzieć, że niezależnie od projektu dużej ustawy sankcyjnej, aktualnie procedowany jest [projekt nowelizacji ustawy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych](#), który zakłada wprowadzenie odrębnego trybu „porozumienia” z prokuratorem, w ramach którego możliwe będzie pociągnięcie podmiotu do odpowiedzialności bez skazania osoby fizycznej – w połączeniu z założeniami projektu dużej ustawy sankcyjnej znacznie ułatwi ukaranie spółek w sprawach sankcyjnych.
- › Za przestępstwo sankcyjne na podmiot zbiorowy będzie mogła zostać nałożona kara w wysokości od **10 tys. do 200 mln złotych lub 5% przychodu** osiągniętego w poprzednim roku obrotowym.
- › Dodatkowo naruszenia przepisów sankcyjnych będą musiały podlegać **zgłoszeniom w ramach wewnętrznych systemów whistleblowingowych**.

W jaki sposób przygotować się do nowych obowiązków?

Projekt dużej ustawy sankcyjnej oznacza **rewolucję w krajowym reżimie sankcyjnym**. Dla polskich przedsiębiorców to ważny sygnał, że nadchodzi system bardziej rygorystyczny, usystematyzowany i surowo egzekwowany. Z jednej strony zapewni on większą spójność z prawem europejskim i umożliwi skuteczne karanie obchodzenia sankcji, natomiast z drugiej strony wprowadza nowe obowiązki, na które już teraz warto się przygotować.

Eksperti DZP zapewniają klientom kompleksowe doradztwo sankcyjne, aby zachować zgodność z nowymi regulacjami, wspierając ich m.in. w:

- › **procesie weryfikacji kontrahentów (due diligence)**. Przeprowadzamy szczegółowe analizy ryzyka, weryfikując kontrahentów pod kątem powiązań z podmiotami objętymi sankcjami. Zapewniamy weryfikację wszystkich nowych kontrahentów, ale też pomagamy w odpowiednim usystematyzowaniu procesu, wspierając klientów w regularnym screeningu już istniejących kontrahentów.
- › **wdrożeniu odpowiednich procedur w organizacji, które będą minimalizować ryzyka sankcyjne**. Dbamy o aktualizację lub stworzenie wewnętrznych procedur z zakresu sankcji. Przypisujemy konkretnym pracownikom odpowiedzialność za realizację procesów oraz implementujemy zasady dokumentacji oraz archiwizacji przeprowadzanych weryfikacji kontrahentów.
- › **przeglądzie umów z partnerami biznesowymi pod kątem zawarcia w nich oświadczeń sankcyjnych świadczących o należytej staranności**. Pomagamy w przygotowaniu formalnych oświadczeń/klauzul sankcyjnych, które potwierdzają, że wszystkie niezbędne procedury weryfikacyjne zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Posiadanie dokumentacji zgodności z sankcjami jest obecnie fundamentem działalności międzynarodowej, a nasze wsparcie obejmuje zarówno aspekty prawne, jak i organizacyjne, co pozwala na sprawne wdrożenie systemów raportowania i monitoringu.

- › **prowadzeniu szkoleń sankcyjnych.** Organizujemy specjalistyczne szkolenia i warsztaty, które podnoszą świadomość pracowników w zakresie zarządzania ryzykiem sankcyjnym. Dzięki temu cały zespół lepiej rozumie obowiązki oraz procedury, co wpływa na skuteczniejsze wdrożenie systemu compliance.
- › **prowadzeniu monitoringu legislacyjnego i sankcyjnego.** Śledzimy na bieżąco zmiany na listach sankcyjnych oraz nowelizacje przepisów, aby zapewnić naszym klientom stały dostęp do aktualnych informacji i możliwość szybkiego reagowania na nowe wytyczne.

Kluczowi doradcy z Praktyki Doradztwa Regulacyjnego, Legislacji i Compliance



**dr Anna
Hlebicka-Józefowicz**

Partner

E: anna.hlebicka-jozefowicz@dzp.pl
T: +48 571 207 060



**Gniewomir
Wycichowski-Kuchta**

Senior Associate

E: gniewomir.wycichowski-kuchta@dzp.pl
T: +48 516 294 873



**Wiktoria
Kuczkowska**

Associate

E: wiktoria.kuczkowska@dzp.pl
T: +48 516 295 456
