



Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

DPP-TPZ.0272.31.2024(45)

## DECYZJA

Na podstawie art. 3 ust. 1 i 5 oraz ust. 8 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1497, z późn. zm.), zwanej dalej także „ustawą”, oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „Kpa”, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 26 stycznia 2024 r. EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., z siedzibą w Rekcinie (ul. Agrestowa 8, 83-010 Rekcin), KRS 0000795863, NIP 5252796604, dotyczącego wykreślenia z listy, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy,

**odmawiam uwzględnienia wniosku z dnia 26 stycznia 2024 r. EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., z siedzibą w Rekcinie (ul. Agrestowa 8, 83-010 Rekcin), KRS 0000795863, NIP 5252796604, o wykreślenie z listy, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy.**

## UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2022 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał decyzję nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022, na mocy której postanowił wpisać EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., z siedzibą w Rekcinie (ul. Agrestowa 8, 83-010 Rekcin), KRS 0000795863, NIP 5252796604 (zwaną dalej również „Spółką”), na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy oraz zastosować wobec tego podmiotu:

- a) zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, str. 6, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 269/2014”, będących własnością, pozostających w posiadaniu, pozostających w faktycznym władaniu lub pod kontrolą podmiotu, o którym mowa w pkt 1, w pełnym zakresie,

- b) zakaz udostępniania ww. podmiotowi lub na jego rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014,
- c) zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków wskazanych w lit. a i b,
- d) wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, z późn. zm.).

Rozstrzygnięcie zawarte we wskazanej decyzji oparto na wniosku Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 22 kwietnia 2022 r. (znak: R-Z-4002/2022), skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczącym zastosowania wobec EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., z siedzibą w Rekcinie, środków przewidzianych w art. 1 ustawy.

W uzasadnieniu przytoczonego wniosku, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wskazał, że cyt. „EuroChem Polska sp. z o.o. należy do szwajcarskiego EuroChem Group AG – jednego z największych światowych producentów nawozów mineralnych, którego zakłady wydobywcze i produkcyjne znajdują się na terytorium FR. 90% udziałów szwajcarskiego podmiotu, do momentu nałożenia sankcji UE, należało do jego założyciela – Andrieja Melniczenki. Od 21.03.2022 r. jako beneficjent rzeczywisty polskiej spółki wskazywana jest Aleksandra Melniczenko – żona Andrieja Melniczenki.

A. Melniczenko jest rosyjskim przemysłowcem, właścicielem przedsiębiorstwa EuroChem, będącego jednym z głównych producentów nawozów i przedsiębiorstwa węglowego SUEK. Należy do kręgu najbardziej wpływowych rosyjskich przedsiębiorców, mających bliskie powiązania z rządem rosyjskim. Działa zatem w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej, odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i agresję przeciwko Ukrainie. Andriej Melniczenko objęty jest sankcjami na podstawie Rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, zał. I, poz. 721. A ponadto sankcje na wymienionego nałożyła Wielka Brytania oraz Ukraina.

EUROCHEM POLSKA sp. z o. o. wytransferowała<sup>1</sup> do spółki EuroChem Group AG ponad 30% przychodu osiągniętego w 2020 r.

---

<sup>1</sup> Wg danych z GIFF dotyczących wyłącznie transakcji ponadprogowych.

*Nażalenie sankcji na spółkę EuroChem Polska sp. z o.o. przyczyni się do zmniejszenia przychodów wymienionej firmy oraz podmiotów osiągających korzyści z jej działalności, a tym samym pośrednio wpłynie na zmniejszenie przychodów podmiotu powiązanego z A. Melniczenką.”.*

Ponadto, do wyżej wymienionego wniosku Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dołączył załącznik, który ma charakter dokumentu niejawnego, opatrzonego klauzulą „zastrzeżone”.

Należy zauważyć, że wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego został złożony w niniejszej sprawie w oparciu o informacje pozyskane przez tę formację jako służbę specjalną i w istotnej części niejawne, opatrzone klauzulą „zastrzeżone”. Przekazane informacje zostały poddane analizie, w wyniku której Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał je za wystarczające do wydania w dniu 25 kwietnia 2022 r. decyzji nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022.

W dniu 26 stycznia 2024 r. EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., z siedzibą w Rekinie, na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy, złożyła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Wniosek o wykreślenie spółki EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. z listy osób i podmiotów objętych sankcjami w związku z przeciwdziałaniem wspieraniu agresji Rosji na Ukrainę”.

W uzasadnieniu ww. wniosku wskazano, że cyt. „*W ocenie Spółki doszło do zmiany okoliczności faktycznych, których zaistnienie stanowi istotny dowód na to, że obecnie brak jest uzasadnienia dla ujęcia Spółki na Polskiej Liście Sankcyjnej. (...) (i) nie występują obecnie powiązania osobiste, organizacyjne, gospodarcze lub finansowe z Oznaczonymi osobami [przyp. aut. Andrejem Melniczenko i Aleksandrą Melniczenko] ani (ii) nawet prawdopodobieństwo wykorzystania w celach wskazanych w art. 3 ust. 2 Ustawy dysponowanych przez Spółkę środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych. W szczególności należy wskazać, że miały miejsce następujące zdarzenia:*

- 1) *Ani Andriej Melniczenko, ani Aleksandra Melniczenko (jak również jakiegokolwiek osoby z nimi powiązane w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy), nie są beneficjentami rzeczywistymi Spółki;*
- 2) *w podmiotach kontrolujących Grupę EuroChem doszło do istotnych zmian, w wyniku których (i) wykluczono sprawowanie kontroli korporacyjnej przez którąkolwiek z Oznaczonych Osób [przyp. aut. Andreja Melniczenkę i Aleksandrę Melniczenkę], (ii) jak i poprzez wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń jednoznacznie wykluczono dopuszczalność jakichkolwiek transferów finansowych na rzecz Oznaczonych Osób [przyp. aut. Andreja Melniczenki i Aleksandry Melniczenki].”*

Ponadto, na podstawie art. 75 § 1 i 77 § 1 Kpa, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy, Spółka wniosła o przeprowadzenie dowodu z dokumentów wskazanych w treści przedmiotowego wniosku oraz załączonych do niego.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *do postępowań w sprawach wpisu na listę oraz wykreślenia z niej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają zastosowanie przepisy (...) art. 107 § 1, art. 112, art. 113 § 1 (...) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*. Zgodnie przy tym z art. 107 § 1 pkt 6 Kpa decyzja zawiera w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne. Należy podkreślić, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie odsyła do art. 107 § 3 Kpa, zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Przy tym zgodnie z art. 3 ust. 9 ustawy *minister właściwy do spraw wewnętrznych może ograniczyć zakres uzasadnienia (...) ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny*. W ocenie organu taka sytuacja, w sposób oczywisty, występuje w sprawach tego rodzaju, zwłaszcza w przypadku informacji niejawnych.

Mając na względzie zebrany w sprawie materiał dowodowy, wskazać należy, że stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje decyzje w sprawach wpisu na listę oraz wykreślenia z niej.

Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022 z 25 kwietnia 2022 r., zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu 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 L 134 z 20.05.2006, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 765/2006”, lub rozporządzenia Rady 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.

Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy decyzję w sprawie wpisu na listę minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek wskazanych w tym przepisie właściwych organów lub podmiotów. Zgodnie przy tym z art. 3 ust. 4 ustawy, propozycję zastosowania środków, o których mowa w art. 1, określa się z uwzględnieniem w szczególności charakteru i zakresu działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, struktury kapitałowej tego podmiotu oraz względów bezpieczeństwa narodowego.

Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy decyzję w sprawie wykreślenia z listy minister właściwy do spraw wewnętrznych może wydać również na uzasadniony wniosek osoby lub podmiotu wpisanych na listę.

W myśl art. 3 ust. 7 ustawy, wydając decyzję w sprawie wpisu na listę, minister właściwy do spraw wewnętrznych może określić zakres 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.

Zgodnie z art. 3 ust. 8 ustawy decyzja w sprawie wykreślenia z listy zawiera w szczególności datę wydania, oznaczenie osoby lub podmiotu, których dotyczy, powołanie podstawy prawnej oraz uzasadnienie.

Mając na uwadze wskazany powyżej stan prawny oraz opierając się na przesłankach faktycznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – po całościowym rozważeniu uwarunkowań przedstawionych we wniosku Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – wydał w dniu 25 kwietnia 2022 r. decyzję nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022, wpisującą EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Rozstrzygnięcie oparto na stwierdzeniu, że w przypadku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. zachodzą uregulowane w art. 3 ust. 2 ustawy przesłanki, bowiem Spółka ta jest podmiotem dysponującym odpowiednio środkami finansowymi lub zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio związany z podmiotami bezpośrednio lub pośrednio wspierającymi agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r.

Należy również zauważyć, że w związku z powyższym istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w wyżej wymienionych celach dysponowanych przez podmiot wymieniony w sentencji niniejszej decyzji środków finansowych lub zasobów gospodarczych. Jak wskazano w ustawie, katalog powiązań może obejmować w szczególności powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, przy czym poprzez zastosowanie

wyrażenia „w szczególności” ustawodawca pozostawił katalog możliwych powiązań stanowiących przesłankę wpisu na listę, o której mowa w ustawie, katalogiem otwartym.

Z kolei wskazany w sentencji powyższej decyzji zakres zastosowanych środków Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił na podstawie art. 3 ust. 7 ustawy, wzięwszy pod uwagę propozycję Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która, zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy, uwzględniała w szczególności charakter i zakres działalności prowadzonej przez adresata decyzji oraz względy bezpieczeństwa narodowego.

Potwierdzeniem słuszności dokonania powyższej oceny jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2537/22 oddalający skargę EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. na powyższą decyzję.

Odnosząc się do wniosku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. z dnia 26 stycznia 2024 r. należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w myśl przywołanego wyżej art. 3 ust. 2 ustawy, ocenie organu wydającego decyzję podlega już sam fakt istnienia powiązań – w szczególności o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym – pomiędzy osobą lub podmiotem, którego decyzja dotyczy, a osobą lub podmiotem wobec których istnieje chociażby prawdopodobieństwo, że wykorzystają dysponowane przez siebie środki finansowe, fundusze lub zasoby gospodarcze, do bezpośredniego lub pośredniego wsparcia agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważnych naruszeń praw człowieka lub represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi.

Na powyższe uwagę zwrócił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie pod sygn. akt I SA/Wa 2527/22, oddalającym skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie wpisu na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, podniósł, że cyt. *„Jak stanowi art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r., 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 agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. 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 przytoczonego przepisu wynika więc, że ustawodawca przewidział, iż wpisowi na listę podlegać będą nie tylko podmioty bezpośrednio*

*lub pośrednio wspierające agresję, lecz także wszelkie inne osoby lub podmioty o ile są bezpośrednio powiązane z podmiotami wspierającymi. Powiązania takie mogą mieć m.in. charakter osobisty lub gospodarczy, jednak użycie w analizowanym przepisie zwrotu „w szczególności”, oznacza, że podstawą wpisu na listę mogą być powiązania różnego rodzaju, o ile przypisać można im przymiot bezpośredniości.”.*

Znaczenie przesłanki prawdopodobieństwa wykorzystania dysponowanych środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w celach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy dostrzegł natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu prawomocnego wyroku z dnia 18 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2524/22 wskazując, że cyt. *„Słusznie Minister wskazał, że generowanie zysków (dowolnymi metodami) dla budżetu Federacji Rosyjskiej, które mogą zostać wykorzystane dla potrzeb działań wojennych – może stanowić pośrednią formę wspierania agresji, a bezpośrednie powiązanie z takim podmiotem wypełnia dyspozycję art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zauważyć też trzeba, że powołany przepis wskazuje na „istnienie prawdopodobieństwa” wykorzystania dysponowanych środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych. Nie ma zatem w tej sprawie znaczenia prawnego, argumentacja strony skarżącej wskazująca na brak „udowodnienia” przez organ przekazywania określonych środków (...).”.*

Jednocześnie należy mieć na uwadze odmienną postępowania w sprawie wpisu na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, na co uwagę zwrócił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie pod sygn. akt I SA/Wa 2527/22, stwierdził mianowicie, że cyt. *„(...) postępowanie w sprawie wpisu na listę nie jest typowym postępowaniem administracyjnym, bowiem zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. do tego rodzaju postępowań stosuje się, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, jedynie niektóre, szczegółowo wymienione, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wśród nich nie znalazł się m.in. powoływany w skardze art. 80 k.p.a., a także 107 § 3 k.p.a. Wskutek powyższego, w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. organ nie jest zobowiązany oceniać, czy dana okoliczność została udowodniona, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, zaś 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. Powyższa konstatacja koresponduje również z treścią art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r., który stanowi, że Minister może ograniczyć zakres uzasadnienia decyzji w sprawie wpisu na listę ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny.”.* W dalszej części uzasadnienia ww. wyroku Sąd wskazał, że *„(...) trudności w zebraniu pełnego materiału dowodowego dotyczącego podmiotów znajdujących się na terenie Białorusi lub Rosji niejednokrotnie będą powodowały, że*

*wydając decyzję w sprawie wpisu na listę, organ będzie miał do dyspozycji jedynie ograniczony materiał dowodowy, na podstawie którego dokonywać będzie oceny spełnienia przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r.”.*

Odnosić również należy, że powyższy pogląd podzielił nie tylko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2537/22, skargę EROCHEM POLSKA sp. z o.o., ale także inne składy orzekające Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym w uzasadnieniu wyroków: z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 2533/22, z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 2524/22 oraz z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 2541/22, a także z dnia 4 lipca 2023 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 2528/22.

Dokonując oceny argumentacji przedstawionej we wniosku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. z dnia 26 stycznia 2024 r., należy zauważyć, że jest ona w swej istocie zbieżna z okolicznościami przedstawionymi przez Spółkę we wniosku dowodowym z dnia w dniu 15 września 2022 r., złożonym w ramach postępowania zawistego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, pod sygn. akt I SA/Wa 2537/22, który następnie został przez tenże sąd oddalony na rozprawie w dniu 23 sierpnia 2023 r. Należy przy tym wyjaśnić, że Sąd nie orzekł wówczas co do istoty tego wniosku, a jedyną przesłanką jego oddalenia był fakt, że opisane w nim zdarzenia skutkujące zmianami w strukturze własnościowej i zarządzania przeprowadzone zostały po wydaniu w dniu 25 kwietnia 2022 r. decyzji nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022. Tym samym nieuprawnione jest twierdzenie spółki, jakoby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w powyższym wyroku „potwierdził”, że cyt. „(...) przyczyny wpisu Spółki na Listę, wskazane w Decyzji, nie występują.” lub zalecił wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 5 ustawy, a jedynie poinformował o takim uprawnieniu przysługującym każdej osobie lub podmiotowi wpisanemu na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Jednocześnie w dalszej części uzasadnienia ww. wyroku Sąd wyraźnie wskazał, że cyt. „Bez znaczenia przy tym jest, jaką liczbę akcji Aleksandra Melniczenko posiada i czy dokonywane są na jej rzecz jakiegokolwiek wpłaty. Przywoływane we wnioskach dowodowych przez skarżącą ograniczenia są bowiem wyłącznie działaniami mającymi na celu uniknięcie negatywnych skutków związanych z wpisywaniem poszczególnych podmiotów na listy sankcyjne nie zaś w celu uniezależnienia się od podmiotu rosyjskiego, czy też od działalności męża.”

Odnosząc się do uzasadnienia wniosku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. z dnia 26 stycznia 2024 r. należy zwrócić uwagę na fakt, że zmiany, jakie zachodziły w strukturze właścicielskiej oraz zarządzania, a także beneficjentów rzeczywistych podmiotów z grupy EUROCHEM, do której należy Spółka są wyraźnie czasowo powiązane najpierw z umieszczeniem Andrieja



Melniczenko (Andrey Melnichenko), a następnie jego żony – Aleksandry Melniczenko (Aleksandra Melnichenko) na unijnej liście sankcyjnej. Andriej Melniczenko z dniem 9 marca 2022 r. został wpisany pod poz. 721 w załączniku I do rozporządzenia 269/2014. Uzasadnienie tego wpisu nie pozostawia wątpliwości co do znaczenia i zaangażowania Andrieja Melniczenki we wspieranie moskiewskiego reżimu, wskazując, że cyt. *„Należy [on] do kręgu najbardziej wpływowych rosyjskich przedsiębiorców mających bliskie powiązania z rządem rosyjskim. W dniu 24 lutego 2022 r., w następstwie początkowych etapów rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, spotkał się wraz z 36 innymi przedsiębiorcami z prezydentem Federacji Rosyjskiej Władimirem Putinem i innymi członkami rosyjskiego rządu, aby omówić skutki działań podjętych w związku z sankcjami Zachodu, tym samym unaoczniając, że jest istotną postacią jako jeden z czołowych przedsiębiorców w Rosji. Ponadto był jednym z czołowych rosyjskich przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w kongresie rosyjskiego Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców w marcu 2023 r., na którym przemówienie wygłosił prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin, wzywając miliarderów do przedkładania „patriotyzmu nad zysk”. Pokazuje to, że jest jednym z czołowych przedsiębiorców działających w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej, odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy.”*. W przywołanym uzasadnieniu wskazano także, że cyt. *„[Andriej Melniczenko to] Rosyjski przemysłowiec, który nadal kontroluje spółkę EuroChem, będącą jednym z głównych producentów nawozów, oraz przedsiębiorstwo węglowe SUEK. Od dnia 9 marca 2022 r. przekazał swoje udziały w SUEK i w EuroChem swojej małżonce – Aleksandrze Melnichenko. Nadal czerpie on korzyści z majątku przekazanego swojej małżonce.”*

Zauważyć należy także, że data dokonania ww. wpisu na unijną listę sankcyjną, tj. 9 marca 2022 r., jest zbieżna z podawaną przez samą Spółkę datą wyjścia Andrieja Melniczenki z struktury EUROCHEM Group AG.

Dla porządku dodać należy, że z uwagi powiązania z kierownictwem państwowym Federacji Rosyjskiej, a także znaczenie grupy EUROCHEM oraz SUEK dla gospodarki tego kraju, Andriej Melniczenko objęty został również sankcjami Wielkiej Brytanii (ID: RUS0774)<sup>2</sup>, Ukrainy (pozycja 5 załącznika 1 do decyzji Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy z dnia 19 października 2022 r. *„W sprawie stosowania i wprowadzenia zmian w osobistych specjalnych środkach ekonomicznych i innych środkach ograniczających (sankcjach)”*, wprowadzonych w życie Dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 19 października 2022 r. nr 726/2022)<sup>3</sup>, Stanów

---

<sup>2</sup> <https://docs.fcdo.gov.uk/docs/UK-Sanctions-List.html>

<sup>3</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/7262022-44481>

Zjednoczonych Ameryki (OFAC ID: 38238)<sup>4</sup>, Szwajcarii (SSID: 175-51290)<sup>5</sup> oraz Australii (poz. 6876, lista skonsolidowana)<sup>6</sup>.

W dniu 3 czerwca 2022 r. także Aleksandra Melniczenko została wpisana do załącznika I do rozporządzenia 269/2014 pod pozycją 1172. Jako uzasadnienie tego wpisu wskazano, że cyt. „ [jest żoną] *Andreya Melnichenki, rosyjskiego przemysłowca, który 9 marca 2022 r. przekazał jej faktyczną własność przedsiębiorstwa EuroChem Group będącego jednym z głównych producentów nawozów i przedsiębiorstwa węglowego SUEK oraz wynikających z tego korzyści. Korzysta ona z fortuny i korzyści związanych z bogactwem jej męża. W marcu 2022 r. zastąpiła swojego męża jako beneficjent rzeczywisty Firstline Trust, zarządzanego przez Linetrust PTC Ltd, spółkę reprezentującą ostatecznego właściciela EuroChem Group. W związku z tym jest ona członkiem najbliższej rodziny, która uzyskuje korzyści od swojego męża Andreya Melnichenki, i jest z nim powiązana wspólnymi interesami finansowymi.*”.

Dodatkowo należy wskazać, że Aleksandra Melniczenko objęta została również sankcjami przez Szwajcarię (SSID: 175-55349) oraz Ukrainy (pozycja 518 załącznika 1 do decyzji Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy z dnia 19 października 2022 r. „*W sprawie stosowania i wprowadzenia zmian w osobistych specjalnych środkach ekonomicznych i innych środkach ograniczających (sankcjach)*”, wprowadzonych w życie Dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 19 października 2022 r. nr 726/2022 )<sup>7</sup>.

Uwzględniając powyższe, a w szczególności opisane powiązania i zależności, realizujące ustawowe przesłanki wpisu na listę sankcyjną określone w art. 3 ust. 2 ustawy, Minister w dniu 25 kwietnia 2023 r., oprócz EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., wydał decyzje w sprawie wpisu na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, również wobec Aleksandry Melniczenko (znak: DPP-TPZ-0272-18/2022(1))<sup>8</sup> i Andrieja Melniczenko (znak: DPP-TPZ-0272-18/2022(1)), a także innych powiązanych z tymi osobami podmiotów tj. SUEK Polska sp. z o.o. (znak: DPP-PP-0272-1/2022/NK) oraz BARTER COAL sp. z o.o. (znak: DPP-WSOPiSG-0272-8/2022).

Należy również zauważyć, że po rezygnacji przez Andrieja Melniczenkę z funkcji członka zarządu EUROCHEM Group AG oraz beneficjenta „uznaniowego” Firstline Trust, począwszy od dnia 7 maja 2022 r. zapoczątkowane zostały kolejne zmiany w strukturze właścicielskiej

---

<sup>4</sup> <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=38238>

<sup>5</sup> <https://www.sesam.search.admin.ch/sesam-search-web/pages/search.xhtml?action=generateWordAction&targetSsid=51290&lang=de>

<sup>6</sup> <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/consolidated-list>

<sup>7</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/7262022-44481>

<sup>8</sup> Zmieniona decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2022 r. (znak: DPP-TPZ-0272-18/2022(4)). W związku z umieszczeniem Aleksandry Melniczenko na liście unijnej, na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2022 r. (znak: DPP-TPZ-0272-18/2022(16)), została ona wykreślona z listy, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy.

i zarządzania grupy EUROCHEM, które w ocenie Ministra miały na celu stworzenie wrażenia braku powiązań z tą grupą również w odniesieniu do Aleksandry Melniczenko, która niewiele później, tj. z dniem 3 czerwca 2022 r., została objęta sankcjami unijnymi. Zaistniałe zmiany w strukturze właścicielskiej i zarządzania przeprowadzone, które w ocenie Spółki stanowią dowód na obecny brak przesłanek do jej utrzymania na liście, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, polegały w rzeczywistości na stworzeniu wielopiętrowej struktury właścicielskiej i zarządzania opierające się na spółkach zarejestrowanych na Cyprze (AIM Capital PLC, Linetrust PTC Ltd, ALFO Trustees Limited), będących powiernikami funduszy podmiotów zarejestrowanych na Bermudach (Firstline Trust, Lineboro Purpose Trust). We wniosku z dnia 26 stycznia 2024 r. Spółka informuje, że na szczycie tej struktury zarządzania stoi obywatelka Cypru – Irina Loutchina Skittides, dyrektor cypryjskiej kancelarii prawnej Coastas Tsirides & Co. LLC. Jednocześnie Spółka potwierdza uczestnictwo Pani Aleksandry Melniczeno w strukturze właścicielskiej grupy EUROCHEM informując, że posiada ona 24,9% udziałów w Linea (CY) Ltd oraz 2 000 akcji uprzywilejowanych podlegających umorzeniu w AIMC. Pozostała ona również beneficjentem funduszu powierniczego Firstline, określanego przez Spółkę jako beneficjent „uznaniowy”.

Podsumowując powyższe należy przede wszystkim wskazać, że opisane zmiany w strukturze kapitałowej i zarządzania grupy EUROCHEM zapoczątkowane w dniu 7 maja 2022 r., potwierdzają wyłącznie chęć „zatarcia” powiązań osób objętych unijnymi, a następnie krajowymi środkami ograniczającymi, tj. najpierw Andrieja Melniczenko, a później jego żony – Aleksandry Melniczenko, z podmiotami takimi jak Spółka. Jednocześnie należy odnotować, że analogiczny wniosek dowodowy, odnoszący się do struktury BARTER COAL sp. z o.o. został oddalony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na rozprawie, sygn. akt I SA/Wa 2536/22, która odbyła się w dniu 1 grudnia 2023 r.

W związku z kwestionowaniem przez EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. okoliczności faktycznych, które legły u podstaw decyzji z dnia 25 kwietnia 2022 r. nr DPP-WOPiSG-0272-10/2022, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uzyskał opinię Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, tj. organu składającego wniosek dotyczący zastosowania wobec Spółki środków ograniczających przewidzianych w art. 1 ustawy. Pomimo, że w ocenie Spółki doszło do istotnych zmian w zakresie okoliczności faktycznych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego pismem niejawnym (opatrzone klauzulą „zastrzeżone”) z dnia 9 lutego 2024 r. (znak: R-Z-1579/2024) nie znalazł podstaw do zmiany stanowiska przedstawionego we wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r. (znak: R-Z-4002/2022)

Należy jednocześnie podkreślić, że okoliczności opisane w aktualnym wniosku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o., w tym związane ze zmianami w strukturze własnościowej i zarządzania grupy EUROCHEM, były już przedmiotem analizy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w związku z przywoływaną już wcześniej rozprawą w sprawie zainicjowanej skargą tego podmiotu, sygn. akt I SA/Wa 2537/22, która odbyła się w dniu 23 sierpnia 2023 r. Minister przekazał wówczas do Sądu potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie pism Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 25 lipca 2023 r. (znak: R-Z-7875/2023) oraz Agencji Wywiadu z dnia 10 sierpnia 2023 r. (znak: AW-DO-Z-30892/2023) opatrzonych klauzulą „zastrzeżone”, które stanowią potwierdzenie słuszności oceny organu o nieistotności zmian w strukturze właścicielskiej i zarządzania podmiotów z grupy EUROCHEM, które EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. przedstawiła we wniosku z dnia 15 września 2022 r. Informacje przekazane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w szczególności przez Agencję Wywiadu, jednoznacznie potwierdzają bowiem aktualność przesłanek, które legły u podstaw wydania w dniu 25 kwietnia 2022 r. decyzji nr DPP-WSOPiSG-0272-10/2022, w tym istniejących nadal powiązań o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym z figurującymi w załączniku I do rozporządzenia 269/2014 Andriejem Melniczenko (poz. 721) oraz jego żoną – Aleksandrą Melniczenko (poz. 1172).

Dodatkowo, odnosząc się do podnoszonego we wniosku „zawieszenia” działalności Spółki, wskazać należy, że nie stanowi to przesłanki do wydania decyzji o jej wykreśleniu z listy, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. W kontekście podnoszonych przez EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. negatywnych skutków decyzji z dnia 25 kwietnia 2022 r. nr. DPP-WSOPiSG-0272.10/2022 należy również odnotować, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu prawomocnego wyroku z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie sygn. I SA/Wa 2524/22 skonstatował, że cyt. *„Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, jest szczególnym aktem prawnym gdyż reguluje wyjątkowo ważną kwestię, a mianowicie ma przeciwdziałać wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służyć ochronie bezpieczeństwa narodowego. Te dwa główne cele stały się priorytetem dla ustawodawcy, i przez ich pryzmat należy odczytywać zapisy ustawy. Ewentualne negatywne skutki dla określonego podmiotu wpisanego na listę, nie mogą stanowić podstawy uchylecia decyzji gdyż byłoby to sprzeczne z ratio legis omawianej ustawy i nie służyło głównym jej celom. Oczywiście przy tym jest, że ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. ma charakter represyjny, sankcyjny i trudno oczekiwać aby zastosowanie jej zapisów do określonego podmiotu nie miało wywoływać negatywnych dla tego podmiotu skutków.”*. Analogiczne stanowisko przyjął również Sąd w sprawie ze skargi Spółki na decyzję w sprawie wpisu na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy (sygn. akt I SA/Wa 2537/22).

Minister, stosując środki ograniczające wobec osób lub podmiotów dokonuje analizy zebranych materiałów, a wydane decyzje opiera na ustawowych przesłankach, jak to miało miejsce w przypadku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. Mrożenie środków finansowych, funduszy czy zasobów gospodarczych, bez względu na to czy dokonywane w oparciu o przepisy prawa krajowego, czy też rozporządzenia Unii Europejskiej, ma charakter zapobiegawczy a nie sankcyjny. Zamrożenie ma bowiem uniemożliwić transfer aktywów w celu zapobieżenia ich wykorzystania do finansowania agresji na Ukrainę. Wprawdzie jego skutkiem może być uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej, ale skutek ten ma mieć w założeniu efekt czasowy, zaś podmiot objęty tym środkiem nie naraża się na odpowiedzialność finansową, jeżeli nie złamie nałożonego zakazu.

W tym kontekście warto odwołać się do przyjętej w 2018 roku przez Radę Unii Europejskiej „Aktualizacji dobrych praktyk UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających” z dnia 4 maja 2018 r., opracowanej przez Grupę Roboczą Radców ds. Stosunków Zewnętrznych (dokument nr 8519/18)<sup>9</sup>, w której w pkt 28 wskazano, że cyt. „Ogólnie administracyjne zamrożenie można rozważać przede wszystkim jako akt stanowiący podstawę szerokiego zapobiegania wszelkim sposobom wykorzystania zamrożonych środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz wszelkim transakcjom przeprowadzanym przez osobę lub podmiot, wyznaczone przez właściwy organ. Administracyjne zamrożenie należy odróżnić od sądowego zamrożenia, zajmowania i konfiskaty, których nie można nakładać w ramach zastosowania środków ograniczających, lecz jedynie jako krajowy środek egzekwowania.”.

Jednocześnie krajowe rozwiązania prawne przyjęte w zakresie mrożenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych, pozostają w pełnej zgodzie z opinią Komisji Europejskiej z dnia 19 czerwca 2020 r. (C(2020) 4117 final)<sup>10</sup> w sprawie art. 2 rozporządzenia 269/2014 (odpowiedź na pytanie nr 2.5), w myśl której cyt. „Środki ograniczające nie mają charakteru represyjnego ani konfiskacyjnego, lecz stanowią instrumenty zapobiegawcze.”.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ustały określone w art. 3 ust. 2 ustawy przesłanki, wpisania EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy.

Opierając się na przytoczonym powyżej stanie prawnym, uwzględniając całokształt przedstawionych wyżej uwarunkowań oraz dokonując całościowej analizy zebranych w sprawie materiałów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji postanowił odmówić uwzględnienia

---

<sup>9</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf>

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/attachment/878819fa-c5a7-4497-907d-e6f22adb6784>

wniosku EUROCHEM POLSKA sp. z o.o. z dnia 26 stycznia 2024 r. o wykreślenie z listy, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy.

Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy zawiadomienie strony o decyzji następuje przez jej udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

### **Pouczenie**

Zgodnie z art. 3 ust. 10 ustawy, od niniejszej decyzji nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zgodnie z art. 16 § 2 Kpa oraz art. 3 § 2 pkt 1, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.) decyzja niniejsza może być zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia (tu: udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) niniejszej decyzji stronie, za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (adres: ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa).

Zgodnie z art. 230 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis stosunkowy lub stały. Zgodnie z art. 231 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, od skargi w niniejszej sprawie pobiera się wpis stały.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie *wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), wpis stały bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności wynosi w sprawach skarg na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa – 200 zł.

Na zasadach określonych w art. 243-262 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* skarżący ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy lub o zwolnienie od kosztów.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji  
z up. Czesław Mroczek – Sekretarz Stanu  
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Otrzymują (poprzez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji):

1. EUROCHEM POLSKA sp. z o.o.,  
ul. Agrestowa 8, 83-010 Rekcin  
KRS 0000795863, NIP 5252796604.
2. aa.

Do wiadomości:

1. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego