

**Pan**  
**Tomasz Grodzki**  
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z 29 marca 2022 r.<sup>1</sup> przekazujące treść oświadczenia Senatora RP Pana Artura Dunina dotyczącego *zamrożenia rosyjskich aktywów w Polsce*<sup>2</sup> uprzejmie informuję, że Sejm RP w dniu 13 kwietnia 2022 r. uchwalił ustawę *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*<sup>3</sup>.

Ustawa pozwala na zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych w oparciu o przyjęte na poziomie UE:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. *dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy*<sup>4</sup>;
- rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. *w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających*<sup>5</sup>.

Ustawa zakłada znaczne rozszerzenie zakresu osób i podmiotów gospodarczych objętych sankcjami tak, aby objąć nim jak największą ich grupę, niewymienioną w ww. rozporządzeniach. Restrykcje odnoszą się do osób i podmiotów bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

- agresję Federacji Rosyjskiej<sup>6</sup> na Ukrainę;
- poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w FR i na Białorusi;
- lub też bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym czy finansowym, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu posiadanych przez nie środków finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych.

Zastosowanie wskazanych powyżej sankcji nie wymaga zmiany Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 46 oraz orzecznictwem przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, natomiast ustawa przewiduje innego rodzaju środki, w postaci:

- zamrożenia zasobów gospodarczych;
- wykluczenia podmiotów gospodarczych z postępowań o zamówienia publiczne i konkursów;
- zakazu wjazdu na teren RP.

---

<sup>1</sup> Znak: BPS/043-39-1606/22, przesłane przy piśmie Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pana Jarosława Wenderlicha (znak: DSP.INT.4513.56.2022), w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji.

<sup>2</sup> Przekazane przy piśmie Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pana Jarosława Wenderlicha (znak: DSP.INT.4513.56.2022), w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 835, dalej: „ustawa”.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 134 z 20.05.2006 r., str. 1, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie nr 765/2006”.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014 r., str. 6, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie nr 269/2014”.

<sup>6</sup> Dalej: „FR”.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>7</sup> wydał decyzje dotyczące 51 osób i podmiotów o umieszczeniu ich na liście sankcyjnej (16 osób i 35 podmiotów), wobec których są stosowane środki przewidziane w art. 1 ustawy.

Wskazane decyzje zostały wydane na wniosek:

- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – 31;
- Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – 17;
- Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego – 2.

Jedną decyzję Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał z urzędu.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia 269/2014 jest dopuszczalne przekazywanie przez podmioty, które dokonały zamrożenia, informacji objętych tajemnicami służbowymi. Jednak udostępnianie takich danych (w szczególności należy tu wymienić tajemnicę bankową) następuje w związku z zastosowaniem rozporządzenia 269/2014. Jego art. 8 ust. 3 wprost wskazuje, że wszelkie informacje dostarczone lub otrzymane zgodnie z tym artykułem są wykorzystywane jedynie do celów, dla których je dostarczono lub otrzymano. Tym samym nie jest możliwe dalsze dystrybuowanie informacji o zamrożeniu określonych środków finansowych czy zasobów gospodarczych w odniesieniu do poszczególnych osób i podmiotów wymienionych w załączniku nr I do rozporządzenia 269/2014. Działanie takie nie jest objęte zakresem „celu”, dla którego omawiane informacje dostarczono lub otrzymano. Analogiczne argumenty przemawiające za brakiem podstaw do przekazania danych dotyczących poszczególnych środków finansowych i zasobów gospodarczych objętych zamrożeniem, w odniesieniu do osób i podmiotów wymienionych w załączniku I do rozporządzenia 765/2006, wynikają z analizy art. 5 ww. rozporządzenia.

W odniesieniu do pytania dotyczącego celowości procedury zmiany Konstytucji oraz jej efektywności, na podstawie informacji otrzymanych z Rządowego Centrum Legislacji, należy wskazać, że decyzję o zmianach przepisów prawa umożliwiających odjęcie własności przynależącej do podmiotów i osób związanych z FR podjęto z uwzględnieniem czynnika czasowego i zdecydowano się na nią właśnie ze względu na możliwie szybkie odjęcie majątku należącego do podmiotów i osób powiązanych z FR. Wynika to z faktu, że obecnie Konstytucja RP przewiduje tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest dokonywane jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji RP<sup>8</sup>.

Żadna z tych dwóch możliwości odjęcia istoty prawa własności nie może być skutecznie zastosowana wobec pozbawienia własności podmiotów i osób powiązanych z FR. W przypadku wywłaszczenia sprawa jest oczywista. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP może być ono dokonywane wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W omawianym przypadku wymóg odszkodowania dyskwalifikuje więc wywłaszczenie, jako efektywny środek odjęcia własności. Podobnie jest z instytucją przepadku. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny<sup>9</sup>, konstytucyjne pojęcie „przepadku”, autonomiczne w stosunku do terminologii używanej w ustawach zwykłych, jest bliskie *neutralnemu pojęciu „odjęcia własności” jako kompulsywnemu, zewnętrznemu pozbawieniu jednostki własności przez działania władzy publicznej*<sup>10</sup>. Jego zakres znaczeniowy nie został przy tym ograniczany na poziomie konstytucyjnym wyłącznie do środków właściwych prawu karnemu *sensu stricto*. Możliwe zatem wydaje się stosowanie instytucji przypadku, jako sankcji represyjnej niebędącej klasyczną sankcją karną. Należy jednak mieć na uwadze konstytucyjne przesłanki dopuszczalności przepadku, zastrzeżone dla zapewnienia właściwej ochrony prawa własności. Zgodnie z art. 46 Konstytucji RP przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Przywołane unormowanie statuuje zatem dwie zasady, wokół których została skonstruowana konstytucyjna instytucja przepadku. Po pierwsze, jest to zasada wyłączności ustawy – sytuacje, w których jest dopuszczalne orzeczenie przepadku rzeczy, jak i przesłanki oraz zasady pozbawienia własności za jego pomocą, muszą być normowane na poziomie ustawowym. Druga zasada, mająca źródło w art. 46 Konstytucji

<sup>7</sup> Stan na 30 maja 2022 r.

<sup>8</sup> Zob. wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06, OTK-A 2008/5/76.

<sup>9</sup> Dalej: „TK”.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 16 marca 2004 r., K 22/03, OTK-A 2004/3/20.

RP, deklaruje wyłączność sądu w sprawach orzekania o przepadku rzeczy. Co istotne, skutek prawnorzeczowy w postaci odjęcia własności nastąpi dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia w przedmiocie przepadku, a pozbawionemu własności przysługuje pełna gama nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Zrekonstruowany przez TK standard proceduralny dotyczący orzekania przepadku przewiduje, że „nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pozbawienie własności rzeczy następuje poprzez spełnienie li tylko przesłanek formalnych, określonych ustawowo, a orzeczenie w tym przedmiocie przez sąd ma charakter jedynie deklaratoryjny. Udział sądu nie może bowiem sprowadzać się wyłącznie do niejako automatycznego orzekania o pozbawieniu własności. Jest to niezgodne z celem wprowadzonego wymogu, jakim było zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia sprawy, co jest możliwe tylko przy dokonaniu przez sąd merytorycznej oceny sprawy. Jest zatem rzeczą oczywistą, że sąd, orzekając o przepadku rzeczy, powinien zbadać merytorycznie wszystkie aspekty takiej sprawy. Tym samym jego orzeczenie winno mieć charakter konstytutywny. Przepadek rzeczy może bowiem być orzeczony przez sąd dopiero w kończącym sprawę, prawomocnym rozstrzygnięciu”<sup>11</sup>.

W kontekście konstytucyjnych uwarunkowań instytucji przepadku należy zauważyć, że efektywność oddziaływania na podmioty, które są powiązane z państwem prowadzącym wojnę napastniczą lub dokonującym zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości lub ludobójstwa, wymaga sprawnego (szybkiego), a zwłaszcza bezpośredniego wywołania rzeczywistej i dotkliwej dolegliwości po stronie tych podmiotów. Dolegliwość taką stanowi pozbawienie majątku, co do którego istnieje istotne ryzyko, że zostanie wykorzystany do prowadzenia bezprawnych działań. Konieczne jest jednak, aby do odjęcia własności doszło niejako natychmiast, bez konieczności prowadzenia długotrwałego postępowania sądowego. Efekt taki można osiągnąć, gdy zmiana majątkowa nastąpi z mocy przepisów prawa, a orzeczenie sądu będzie miało charakter deklaratoryjny, potwierdzając, że w konkretnych okolicznościach faktycznych doszło do ziszczenia się przesłanek warunkujących utratę majątku lub określonych jego składników.

Przedstawionych założeń nie spełnia instytucja przepadku w jej klasycznym, konstytucyjnym ujęciu. Przede wszystkim zakłada ona, że do wyzucia z własności dojdzie nie *ex lege*, ale na mocy orzeczenia sądu, które to orzeczenie – zgodnie z orzecznictwem TK – winno mieć charakter konstytutywny, a sąd powinien dysponować pewną rzeczywistą swobodą decyzyjną (czego nie realizuje złożony przez grupę posłów Koalicji Obywatelskiej projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>12</sup>). Ponadto skutek prawnorzeczowy przepadku występuje dopiero po wyczerpaniu całej drogi sądowej – Konstytucja RP wprost wskazuje, że przepadek następuje jedynie na mocy orzeczenia, które posiada walor prawomocności. Oznacza to w praktyce,

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06, OTK-A 2008/5/76

<sup>12</sup> [on-line], [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-856-2022/\\$file/9-020-856-2022.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-856-2022/$file/9-020-856-2022.pdf), [dostęp: 31 maja 2022 r.]. Odnosząc się krótko do tego projektu, należy wskazać, że oprócz posłużenia się nieskutecznym mechanizmem przepadku, budzi także poważne zastrzeżenia pod kątem zgodności z Konstytucją. Należy bowiem zauważyć, że przepadkowi miałyby podlegać środki finansowe i zasoby gospodarcze, o których mowa w art. 2 rozporządzenia nr 269/2014, a zatem wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze. Zakres podmiotowy proponowanej sankcji miałby zaś objąć „osoby fizyczne lub powiązane z nimi osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy, wymienione w załączniku I do ww. rozporządzenia”. Oznacza to, że zarówno o podmiotowym, jak i przedmiotowym zakresie stosowania sankcji nie będzie w istocie rzeczy decydował sąd RP, lecz instytucje EU podejmujące decyzje o objęciu określonych podmiotów sankcjami (załącznik nr I do ww. rozporządzenia). Orzekający przepadek polski sąd nie będzie mógł w żaden sposób zweryfikować prawidłowości ujęcia konkretnego podmiotu w załączniku do rozporządzenia. Poza jego władztwem pozostanie także rozpoznanie i uwzględnienie podnoszonych przez stronę okoliczności faktycznych, które przemawiałyby za tym, że nie udziela ona wsparcia podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie działań wojennych na Ukrainie. Proponowane w projektowanej ustawie przepisy sprowadzają zatem rolę sądu do automatycznego potwierdzania, że znajdujący się na terytorium RP majątek osób wymienionych w załączniku do unijnego rozporządzenia podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Sąd nie będzie posiadał jakiegokolwiek swobody decyzyjnej w tym zakresie. Nie sposób zatem uznać, że spełniony w tym przypadku zostanie formułowany przez TK wymóg merytorycznego zbadania wszystkich aspektów sprawy przez sąd orzekający przepadek. To zaś pozwala sformułować wobec przepisów poselskiego projektu ustawy zarzut niezgodności z art. 46 Konstytucji RP.

że odjęcie własności w ramach przypadku rzeczy następuje dopiero po kilku lub nawet kilkunastu latach postępowania sądowego. W tym czasie działania wojenne mogą się już zakończyć, a podmioty prowadzące działalność zbrodniczą, wspierane majątkiem podmiotów i osób działających na terytorium RP, mogą zrealizować w sposób trwały i nieodwracalny swoje bezprawne cele. Istotny problem natury praktycznej może też powstać, gdy osoby, których majątek miałby podlegać przypadkowi, nie podlegają jurysdykcji sądów polskich, a prawo międzynarodowe nie przewiduje instrumentów pozwalających na ich sprowadzenie przed polski sąd w celu ustalenia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Należy zauważyć, że ze względu na głębokość ingerencji w prawo własności oraz założone cele, odjęcie własności powinno dotyczyć zwłaszcza osób, które nie posiadają obywatelstwa polskiego – a nawet rozważyć można zawężenie stosowania proponowanej instytucji prawnej wyłącznie do tych osób. W wielu przypadkach będą to osoby, które nie przebywają oraz nie popełniły czynów zabronionych na terytorium RP. Wskazana nieadekwatność przypadku do wyzwań, z którymi przyszło się mierzyć RP w związku ze zbrojną agresją FR na Ukrainę, powoduje, że zasadne wydaje się prowadzenie prac nad nowymi rozwiązaniami konstytucyjnymi, lepiej dostosowanymi do przeciwdziałania zidentyfikowanym zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP.

Jedynie na marginesie warto odnieść się do sytuacji wspomianej przez Pana Senatora, tj. zajęcia rosyjskich nieruchomości na terytorium Warszawy. Otóż nieruchomości zostały przejęte nie wskutek wywłaszczenia czy też przypadku, a w wyniku sporu prawnego o tytuł do nieruchomości, który trwał niemal 20 lat. Zakończył się on korzystnym wyrokiem dla m.st. Warszawy w 2016 r. (sic!), a wykonany został dopiero w r. 2022, tj. po sześciu latach od uzyskania orzeczenia.

Z poważaniem  
z up. Maciej Wąsik  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

Otrzymuje:

1. Minister Finansów;
2. Rządowe Centrum Legislacji;
3. Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.



WYGENEROWANO: 2022-08-03  
13:29:41+02:00

WeryfikacjaPodpisu.pl - Usługa zaufania

## Elektroniczne Poświadczenie Weryfikacji (EPW)

05e0e63140719a5714e94c00a746f738821078bdb25d214ee5a430261d9e6fda

identyfikator weryfikacji

**KW\_2039048\_BM\_plik7.DOC.XAdES**

md5: c043756430f78dee7ece7159054c26ae

**KW\_2039048\_BM\_plik7.DOC**

md5: 5d07022705659eb19b20a3faac112338

Nazwy uploadowanych plików

1.

Integralność:	Zachowana - podpisane dane nie zostały zmodyfikowane od czasu ich elektronicznego uwierzytelnienia
Podpisujący:	Maciej Roman Wąsik, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Rodzaj uwierzytelnienia:	Kwalifikowany podpis elektroniczny
Deklarowany czas złożenia podpisu:	2022-08-02 07:54:44+02:00

2022-08-03 13:29:38+02:00

czas weryfikacji

**MADKOM SA (KRS: 0000394954)**

Dostawca usług zaufania (art. 3, pkt 19 eIDAS)

Niniejsze poświadczenie w oryginale ma postać elektroniczną. Autentyczność poświadczenia sprawdzisz, podając unikalny identyfikator weryfikacji na <https://WeryfikacjaPodpisu.pl>.