



Warszawa, 03-08-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**II.510.170.2023.PZ**

**Pan**

**Zbigniew Ziobro**

**Minister Sprawiedliwości**

**Prokurator Generalny**

**ePUAP**

**Szanowny Panie Ministrze,**

w sferze mojego zainteresowania pozostają gwarancje wynikające z zasady prawidłowej legislacji w odniesieniu do funkcjonowania w systemie prawnym instytucji prawnej w postaci blokady środków na rachunku.

Analiza wniosków obywateli wpływających do mojego Biura ujawniła niespójność legislacyjną w zakresie poszczególnych ustaw regulujących problematykę blokady środków na rachunku. Rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych ustaw rodzą wątpliwości pod względem ich zgodności z wymienionymi wyżej gwarancjami.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że niniejsze wystąpienie nie dotyczy generalnej potrzeby funkcjonowania w systemie prawnym instytucji prawnej w postaci blokady środków na rachunku, gdyż ta została przesądzona na poziomie Rady Europy oraz na poziomie Unii Europejskiej, lecz sposobu jej ujęcia w ramach poszczególnych ustaw. Brak spójności systemowej, nieprecyzyjność przesłanek jej zastosowania oraz fasadowość

możliwych do złożenia środków zaskarżenia sprawa, że w ramach instytucji blokady środków na rachunku dochodzi do naruszenia wymaganej przez art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego oraz interesu prywatnego, zaś sam w sobie sposób opisanie tego środka narusza zasady prawidłowej legislacji, a także przez brak precyzji przesłanek składających się na zakres jego zastosowania, uniemożliwia osobie, wobec której został zastosowany, skorzystanie z formalnie przyznanego jej prawa do skutecznego środka zaskarżenia. Postępowanie wywołane takim środkiem zaskarżenia wobec braku możliwości weryfikacji zasady subsydiarności, konieczności i proporcjonalności przez sąd, ma bowiem charakter czysto fasadowy.

Bezsporne jest, że pranie pieniędzy i powiązane z nim finansowanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, stanowią poważny problem na szczeblu państwowym i unijnym, szkodząc tym samym integralności, stabilności i reputacji sektora finansowego oraz zagrażając zarówno rynkowi wewnętrznemu, jak i bezpieczeństwu wewnętrznemu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej. Stąd Rzeczpospolita Polska z dniem 1 maja 2008 r. stała się stroną Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r.<sup>1</sup>, której art. 5 zobowiązuje strony konwencji do przyjęcia środków ustawodawczych i innych, koniecznych dla zapewnienia, że środki zamrażania, zajęcia i konfiskaty dotyczą również: (a.) mienia, na które dochody te zostały przekształcone lub zamienione; (b.) mienia uzyskanego z legalnych źródeł, jeżeli dochody zostały wymieszane, w całości bądź w części, z takim mieniem, do szacowanej wartości wymieszanych dochodów; (c.) dochodu lub innych zysków osiągniętych z dochodów, z mienia, na które dochody z przestępstwa zostały przekształcone lub zamienione, lub z mienia, z którym dochody z przestępstwa zostały wymieszane, do szacowanej wysokości wymieszanych dochodów, w taki sam sposób i w tym samym zakresie jak dochody.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028 z późn. zm.

Najnowsze prawodawstwo na poziomie Unii Europejskiej dotyczące problemu blokady środków na rachunku, to m. in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej<sup>2</sup>; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE<sup>3</sup>; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych<sup>4</sup> oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty<sup>5</sup>.

Art. 9 dyrektywy 2018/1673 zobowiązuje do podjęcia przez państwa członkowskie UE środków niezbędnych do zapewnienia, w stosownych przypadkach, aby ich właściwe organy zabezpieczały lub konfiskowały, zgodnie z dyrektywą 2014/42/UE, zarówno korzyści pochodzące z jednego z przestępstw, o których mowa w tej dyrektywie, jak i narzędzia służące lub mające służyć do popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia takich przestępstw. W części nienormatywnej (motyw nr 24) dyrektywa 2014/42/UE wskazuje, że konieczne staje się umożliwienie konfiskaty mienia przekazanego osobom trzecim lub nabytego przez te osoby. Nabycie przez osobę trzecią odnosi się na przykład do sytuacji, w których osoba trzecia nabyła mienie - bezpośrednio lub pośrednio, na przykład przez pośrednika - od podejrzanego lub oskarżonego, w tym w przypadku sprawstwa polecającego lub kierowniczego lub

---

<sup>2</sup> Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 127, str. 39 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2014/42/UE.

<sup>3</sup> Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 141, str. 73 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2015/849.

<sup>4</sup> Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 284, str. 22; dalej: dyrektywa 2018/1673.

<sup>5</sup> Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, str. 1; dalej: rozporządzenie 2018/1805.

popęłnienia przestępstwa na rzecz podejrzanego lub oskarżonego, oraz jeżeli oskarżony nie posiada mienia, które można skonfiskować. Konfiskata taka powinna być możliwa przynajmniej w przypadkach, w których osoby trzecie wiedziały lub powinny były wiedzieć - na podstawie konkretnych faktów i okoliczności, takich jak przekazanie nieodpłatne lub przekazanie w zamian za kwotę o wiele niższą niż wartość rynkowa danego mienia - że celem przekazania lub nabycia mienia było uniknięcie konfiskaty. Przepisy dotyczące konfiskaty w stosunku do osób trzecich powinny dotyczyć zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych. W motywie nr 24 zdaniu ostatnim wyraźnie zastrzeżono, że w żadnym przypadku nie powinny być naruszane prawa osób trzecich działających w dobrej wierze. W motywie nr 26 wskazano, że warunkiem wstępnym konfiskaty i ważnym elementem wykonania nakazu konfiskaty może być zajęcie mienia. Mienie jest zabezpieczane poprzez jego zajęcie. Aby zapobiec wyzbywaniu się mienia przed wydaniem nakazu zabezpieczenia, należy przyznać właściwym organom w państwach członkowskich uprawnienia do podjęcia natychmiastowego działania w celu zabezpieczenia tego mienia. Istotne jest wskazać, że w motywie nr 28 prawodawca unijny odnotował, że zabezpieczenie mienia nie narusza możliwości uznania danej rzeczy za dowód w trakcie postępowania, pod warunkiem, że zostanie ona następnie udostępniona w celu skutecznego wykonania nakazu konfiskaty. Z motywu tego wynika jednoznacznie, że zabezpieczone mienie w postaci rzeczy może stanowić dowód, co w żaden sposób nie oznacza tego, że zabezpieczenie mienia, w tym mienia niemającego charakteru rzeczy, powinno się odbywać poprzez zabezpieczenie dowodu, w tym dowodu rzeczowego. Z punktu widzenia zasady konieczności istotne jest uwypuklenie treści motywu nr 31, w ramach którego wskazano, że, mając na uwadze ograniczenie prawa własności wynikające z nakazów zabezpieczenia, takie tymczasowe środki należy utrzymywać nie dłużej niż jest to konieczne do zapewnienia dostępności mienia na wypadek ewentualnej późniejszej konfiskaty. Może to wymagać kontroli sądowej, która powinna

zagwarantować, że cel tych środków, jakim jest zapobieżenie wyzbywaniu się mienia, nadal pozostaje aktualny.

W części normatywnej dyrektywy 2014/42/UE w art. 2 zdefiniowano m. in. pojęcia: (1) „korzyści”, które oznaczają wszelkie korzyści majątkowe pochodzące, bezpośrednio lub pośrednio, z przestępstwa; mogą one przybierać dowolną formę mienia i obejmują wszelkie korzyści wynikające z ponownego zainwestowania lub przekształcania korzyści bezpośrednich oraz wszelkie wpływy mające wartość; (2) „mienia”, które oznacza mienie każdego rodzaju, materialne lub niematerialne, ruchome lub nieruchome, oraz dokumenty lub instrumenty prawne potwierdzające prawo do takiego mienia lub prawo z nim związane; (3) „narzędzi”, której oznacza każde mienie użyte lub które ma zostać użyte w jakikolwiek sposób, w całości lub w części, do popełnienia przestępstwa lub przestępstw; (4) „konfiskaty”, które oznacza ostateczne pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem; oraz (5) „zabezpieczenia”, które oznacza tymczasowy zakaz przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania mienia lub rozporządzania nim lub tymczasowe przejście pieczy lub kontroli nad mieniem. Dla zrekonstruowania całości zobowiązań wynikających z dyrektywy 2014/42/UE, istotne jest wskazanie na art. 6 ust. 1, z którego wynika obowiązek państw członkowskich do podjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia konfiskaty korzyści lub innego mienia, którego wartość odpowiada korzyściom, jeżeli takie korzyści lub inne mienie podejrzany lub oskarżony przekazał, bezpośrednio lub pośrednio, osobom trzecim lub jeżeli osoby trzecie nabyły je od podejrzanego lub oskarżonego, przynajmniej w przypadkach, gdy te osoby trzecie wiedziały lub powinny były wiedzieć - na podstawie konkretnych faktów i okoliczności, takich jak przekazanie lub nabycie nieodpłatne lub za kwotę znacznie niższą niż wartość rynkowa danego mienia - że celem przekazania lub nabycia było uniknięcie konfiskaty. W art. 6 ust. 2 dyrektywy 2014/42/UE zastrzeżono jednak wyraźnie, że zobowiązanie z ust. 1 nie narusza praw osób trzecich działających w dobrej wierze. W art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/42/UE zobowiązano państwa członkowskie do podjęcia

niezbędnych środków w celu umożliwienia zabezpieczenia mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty. Środki takie, o których zastosowaniu decyduje właściwy organ, obejmują pilne działanie, które w razie konieczności należy podjąć w celu zabezpieczenia mienia. Mienie będące w posiadaniu osoby trzeciej, o którym mowa w art. 6 dyrektywy 2014/42/UE, może podlegać środkom zabezpieczającym do celów ewentualnej późniejszej konfiskaty. Art. 8 ust. 2 dyrektywy 2014/42/UE stanowi, że nakaz zabezpieczenia mienia obowiązuje tylko przez okres konieczny do zabezpieczenia mienia ze względu na możliwość późniejszej konfiskaty. Istotne jest także odnotowanie brzmienia art. 8 ust. 4 i ust. 8 dyrektywy 2014/42/UE, które wskazują odpowiednio, że państwa członkowskie zapewniają osobie, której mienia dotyczy nakaz zabezpieczenia, skuteczną możliwość zaskarżenia go przed sądem, oraz, że osobie, której dotyczy konfiskata, musi przysługiwać rzeczywista możliwość zakwestionowania okoliczności sprawy, w tym konkretnych faktów i dostępnych dowodów, na podstawie których dane mienie uznano za mienie pochodzące z działalności przestępczej.

Zgodnie z art. 1 Protokołu Nr 1<sup>6</sup> do EKPC „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. W akapicie drugim ww. przepisu wskazano ponadto, że „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Zajęcie mienia na potrzeby postępowania sądowego zwykle dotyczy uregulowania sposobu korzystania z własności, co mieści się w zakresie art. 1 akapit drugi Protokołu

---

<sup>6</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.; dalej: Protokół nr 1 do EKPC).

Nr 1 do EKPC<sup>7</sup>. Aby ingerencja była zgodna z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC, musi być zgodna z prawem, leżeć w interesie ogółu i być proporcjonalna, to znaczy w jej ramach należy osiągnąć „sprawiedliwą równowagę” między wymaganiami ogólnego interesu społeczeństwa i wymogami ochrony podstawowych praw jednostek<sup>8</sup>. Wymagana właściwa równowaga nie zostaje osiągnięta, gdy dana osoba ponosi osobisty i nadmierny ciężar<sup>9</sup>.

Przesądzone zostało przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), że zastosowanie środków tymczasowych w kontekście postępowania sądowego, które mają na celu uprzedzenie ewentualnej konfiskaty mienia, leży w „ogólnym interesie” społeczeństwa<sup>10</sup>. Choć każdy przypadek zajęcia lub konfiskaty pociąga za sobą szkodę, to aby zachować zgodność z art. 1 Protokołu Nr 1, rzeczywista poniesiona szkoda nie powinna być większa niż ta, która jest nieunikniona<sup>11</sup>.

ETPC wskazał, po pierwsze, że istnieją wspólne europejskie, a nawet uniwersalne standardy prawne, które w pierwszej kolejności zachęcają do konfiskaty mienia związanego z poważnymi przestępstwami, takimi jak korupcja, pranie pieniędzy, przestępstwa narkotykowe itd., bez uprzedniego wyroku skazującego. Po drugie, konfiskata może mieć zastosowanie nie tylko do bezpośrednich dochodów z przestępstwa, ale także do mienia, w tym wszelkich dochodów i innych korzyści pośrednich, uzyskanych w wyniku zamiany lub przekształcenia bezpośrednich dochodów z przestępstwa lub zmieszania ich z innym, ewentualnie zgodnym z prawem, majątkiem. Po trzecie, środki konfiskaty mogą być stosowane nie tylko w stosunku do osób bezpośrednio podejrzanych o popełnienie przestępstwa, ale także

---

<sup>7</sup> Wyroki ETPC: z 10.10.2017 r. w sprawie Lachikhina przeciwko Rosji, skarga nr 38783/07, § 58, z 17.05.2016 r. w sprawie Džinić przeciwko Chorwacji, skarga nr 38359/13, § 62.

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z 5.01.2000 r. w sprawie Beyeler przeciwko Włochom [WI], skarga nr 33202/96, § 107.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji, skarga nr 7151/75 i 7152/75, § 69-74.

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 22.01.2009 r. w sprawie Borzhonov przeciwko Rosji, nr 18274/04, § 58, z 23.01.2014 r. w sprawie East West Alliance Limited przeciwko Ukrainie, nr 19336/04, § 187.

<sup>11</sup> Zob. Džinić, § 68.

w stosunku do wszelkich osób trzecich posiadających prawa własności bez wymaganej dobrej wiary w celu ukrycia ich bezprawnej roli w gromadzeniu przedmiotowego majątku<sup>12</sup>.

Środki przepadku mogą być dopuszczalne, jeżeli są realizowane zgodnie z ogólnym interesem polegającym na zapewnieniu, aby korzystanie z danego mienia nie przyniosło korzyści osobie skazanej za przestępstwo na szkodę społeczności<sup>13</sup>.

Artykuł 1 akapit drugi Protokołu Nr 1 należy interpretować w świetle ogólnej zasady określonej w pierwszym zdaniu akapitu pierwszego, która wymaga istnienia rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem do zrealizowania<sup>14</sup>.

ETPC przywiązuje wagę do różnych gwarancji proceduralnych dostępnych w postępowaniu konfiskacyjnym, takich jak ich kontradiktoryjny charakter<sup>15</sup>, wcześniejsze ujawnienie prokuratorskich zarzutów<sup>16</sup>, możliwość przedstawienia przez stronę dokumentów i dowodów z zeznań<sup>17</sup>, możliwość bycia reprezentowanym przez adwokata z wyboru<sup>18</sup>, domniemanie o przestępczym charakterze majątku może zostać obalone przez stronę<sup>19</sup>, sąd mający swobodę uznania w zakresie niestosowania domniemania, jeśli uzna, że zastosowanie go spowodowałoby poważne ryzyko niesprawiedliwości<sup>20</sup>, czy przeprowadzono indywidualną ocenę, które części mienia powinny zostać skonfiskowane w świetle faktów sprawy<sup>21</sup> albo czy skarżącemu

---

<sup>12</sup> Wyrok ETPC z 12.05.2015 w sprawie Gogitidze i Inni przeciwko Gruzji, nr 36862/05, § 105.

<sup>13</sup> Decyzja ETPC z 2.02.2021 r. w sprawie Ulemek przeciwko Serbii, nr 41680/13, § 66

<sup>14</sup> Wyroki ETPC z 5.07.2001 r. w sprawie Phillips przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 41087/98, § 51-52; z 8.10.2019 r. w sprawie Balsamo przeciwko San Marino, nr 20319/17 i 21414/17, § 81.

<sup>15</sup> Decyzja ETPC z 10.04.2003 r. w sprawie Yildirim p-ko Włochom, nr 38602/02.

<sup>16</sup> Wyrok ETPC z 23.09.2008 r. w sprawie Grayson i Barnham przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 19955/05 i 15085/06, § 45.

<sup>17</sup> Decyzja ETPC z 27.06.2002 r. w sprawie Butler p. Zjednoczonemu Królestwu, nr 41661/98.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Wyrok ETPC z 1.03.2007 r. w sprawie Geerings przeciwko Holandii, nr 30810/03, § 44.

<sup>20</sup> Wyrok ETPC z 5.07.2001 r. w sprawie Phillips przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 41087/98, § 43.

<sup>21</sup> Wyrok ETPC z 15.01.2015 r. w sprawie Rummi p-ko Estonii, nr 63362/09, § 108.



zapewniono rozsądną możliwość przedstawienia swoich argumentów przed sądami krajowymi<sup>22</sup>, uwzględniając całościowy pogląd na przedmiotowe postępowanie<sup>23</sup>.

Wreszcie, poza ogólnymi obowiązkami proceduralnymi wynikającymi z art. 1 Protokołu Nr 1, pewne czynniki mają znaczenie dla określenia proporcjonalności środka konfiskaty: w szczególności jego czas trwania, chociaż nie jest to ostateczne<sup>24</sup>, konieczność jego utrzymania, mając na uwadze przebieg postępowania karnego, jak również jego konsekwencje dla zainteresowanej strony<sup>25</sup>, zachowanie skarżącego i ingerujących władz państwowych<sup>26</sup> oraz dostępność skutecznego środka odwoławczego, w tym dostępu do sądu, za pomocą którego skarżący może zakwestionować (ciągle) zajęcie<sup>27</sup>.

Wskazać należy, że w sprawie Stołkowski przeciwko Polsce<sup>28</sup> Trybunał wskazał na margines uznania dopuszczalności ingerencji w mienie oskarżonego w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 do ETPC. Zaznaczył przy tym, że każde zatrzymanie lub konfiskata rzeczy pociąga za sobą szkodę, ale szkoda faktycznie doznana nie może przekraczać tego, co nieuchronne, jeżeli ma być zgodna z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Aby rozstrzygnąć, czy szkoda doznana przez oskarżonego jest nieuchronna, należy odpowiedzieć na pytanie, czy rozsądne jest długie przetrzymywanie mienia w ramach zastosowanego środka. Trybunał odnotował przy tym, że prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga czasu. Jednakże zaznaczył jednocześnie, że w sprawach dotyczących interesu powszechnego,

---

<sup>22</sup> Wyrok ETPC z 15.01.2015 r. w sprawie Veits przeciwko Estonii, nr 12951/11, § 72 i 74.

<sup>23</sup> Wyrok ETPC z 1.04.2010 r. w sprawie Denisova i Moiseyeva przeciwko Rosji, nr 16903/03, § 59.

<sup>24</sup> Wyroki ETPC: z 7.04.2020 r. w sprawie OOO Avrora Maloetazhnoe Stroitelstvo p-ko Rosji, nr 5738/18, § 69; z 21.12.2021 r. w sprawie Stołkowski p-ko Polsce, nr 58795/15, § 73-77; z 18.01.2022 r. w sprawie İpek Société à responsabilité limitée p-ko Turcji, nr 29214/09, § 92-94

<sup>25</sup> Wyrok ETPC z 10.10.2017 r. w sprawie Lachikhina p-ko Rosji, nr 38783/07, § 59.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z 9.10.2008 r. w sprawie Forminster Enterprises Limited przeciwko Republice Czeskiej, nr 38238/04, § 75.

<sup>27</sup> Wyrok ETPC z 21.10.2010 r. w sprawie Benet Czech, spol. s r.o. przeciwko Republice Czeskiej, nr 31555/05, § 49.

<sup>28</sup> Wyrok ETPC z dnia 21.12.2021 r., w sprawie Stołkowski przeciwko Polsce, skarga nr 58795/15, LEX nr 3275755, § 67-80.

w szczególności wówczas, gdy sprawa oddziałuje na prawa podstawowe człowieka takie jak prawa związane z własnością, władze publiczne muszą działać bez zbędnej zwłoki. Art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC sam w sobie nie daje uprawnienia do odszkodowania za jakąkolwiek domniemaną szkodę doznaną wskutek zabezpieczenia mienia w toku postępowania karnego. Co do zasady do państwa należy określenie warunków uprawnienia do przyznania prawa do odszkodowania w takich okolicznościach. Trybunał przesądził jednocześnie, że nieotrzymanie odszkodowania za poniesioną szkodę wywołaną zastosowaniem środka w postępowaniu karnym, sprawia, że osobiste obciążenie oskarżonego staje się nadmierne, a tym samym prowadzi do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

W sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji<sup>29</sup> Trybunał użył pojęcia właściwej równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Troska o jej osiągnięcie wyraża się w całej strukturze art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. W szczególności musi być zachowana rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który miał być realizowany za pomocą działań państwa, w tym prowadzących do odebrania jednostce jej mienia. W każdym przypadku zarzutu naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy w rezultacie działania władz lub ich bierności osoba występująca ze skargą nie musiała ponieść nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru. W sprawie Łysak przeciwko Polsce<sup>30</sup> Trybunał wskazał, że nawet jeżeli ingerencja została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę” - sugerujących brak arbitralności - oraz w interesie publicznym, (...) taka ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności

---

<sup>29</sup> Wyrok ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji, skarga nr 7151/75 i 7152/75; wyrok ETPC(WI) z 5.01.2000 r. w sprawie Beyeler przeciwko Włochom, skarga nr 33202/96.

<sup>30</sup> Wyrok ETPC z 7.10.2021 r., w sprawie Łysak przeciwko Polsce, skarga nr 1631/16, LEX nr 3231756.

między stosowanymi środkami a realizowanym celem. Trybunał podkreślił również, że zatrzymanie mienia ze swej istoty jest surowym i ograniczającym środkiem dla właściciela tego mienia. Może oddziaływać na prawa właściciela w takim zakresie, iż jego działalność gospodarcza, a nawet warunki życia, mogą być zagrożone. Trybunał wskazał również na konieczność uwzględnienia możliwości zastosowania mniej inwazyjnych środków w stosunku do osoby, której ingerencja w mienie dotyczy (zasada subsydiarności). W sprawie Imeri przeciwko Chorwacji<sup>31</sup> Trybunał wskazał na konieczność uwzględnienia proporcjonalności zatrzymanej kwoty do nałożonej lub grożącej kary, w tym porównania powagi czynu popełnionego przez skarżącego do wartości konfiskaty. Skonfiskowana kwota musi pozostawać w relacji proporcjonalności do czynu będącego przedmiotem postępowania karnego. W przeciwnym wypadku dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (zasada proporcjonalności). W sprawie Pendov przeciwko Bułgarii<sup>32</sup> Trybunał wskazał, że art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC nie zabrania zatrzymywania dowodów rzeczowych w toku toczącego się karnego postępowania przygotowawczego. Niemniej taki środek, który ogranicza korzystanie z własności, musi być zgodny z wymogami art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Musi być zatem przewidziany w ustawie oraz realizować uprawniony cel. Działania organów władzy muszą również zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesem powszechnym a indywidualnym prawem własności. Trybunał podkreślił, że brak możliwości zrealizowania celu w oparciu o wybrany środek ingerujący w prawo własności może przesądzić o naruszeniu art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (zasada konieczności). W sprawie Yaşar przeciwko Rumunii<sup>33</sup> Trybunał zwrócił uwagę na konieczność zbadania tego, czy osoba, której ingerencja w mienie dotyczyła, dysponowała realnym dostępem do sądu w perspektywie możliwości zaskarżenia postanowienia o zatrzymaniu rzeczy i przedstawienia racji przemawiających za jego uchYLENIEM, gdyż brak takiej możliwości przesądza o naruszeniu art. 1 Protokołu Nr 1

---

<sup>31</sup> Wyrok ETPC z 24.06.2021 r., w sprawie Imeri przeciwko Chorwacji, skarga nr 77668/14, LEX nr 3189670.

<sup>32</sup> Wyrok ETPC z 26.03.2020 r., w sprawie Pendov przeciwko Bułgarii, skarga nr 44229/11, LEX nr 2864908.

<sup>33</sup> Wyrok ETPC z 26.11.2019 r., w sprawie Yaşar przeciwko Rumunii, skarga nr 64863/13, LEX nr 2743860.

do EKPC (zasada skutecznego środka zaskarżenia). W sprawie Apostolovi przeciwko Bułgarii<sup>34</sup> Trybunał przyznał, że akapit drugi art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC pozwala państwom na uregulowanie sposobu korzystania z własności dla zabezpieczenia uiszczenia kar pieniężnych, lecz wskazał przy tym, że przepisy prawne w tym względzie muszą być wystarczająco dostępne i przewidywalne. Trybunał wskazał, że zbadanie tego, czy przepisy zapewniają wystarczające gwarancje przed arbitralnością lub nieproporcjonalną ingerencją, jest możliwe na podstawie zasady proporcjonalności (zasada proporcjonalności). W sprawie Bokova przeciwko Rosji<sup>35</sup> Trybunał wskazał, że ingerencja musi zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz nakazami ochrony podstawowych praw jednostki. Jeżeli chodzi o ocenę proporcjonalności środka stanowiącego ingerencję, należy wziąć pod uwagę tryb zastosowania tego środka w wewnętrznym porządku prawnym, tak aby zbadać, czy dawał on skarżącemu, zważywszy na powagę stosowanego środka, odpowiednią możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie właściwym krajowym organom władzy, wraz z możliwością zarzucenia, w razie potrzeby, naruszenia legalności lub zaistnienia arbitralności lub braku racjonalności (zasada skutecznego środka zaskarżenia). W sprawie Lachikhina przeciwko Rosji<sup>36</sup> Trybunał powtórzył, że zajęcie przedmiotów dla celów postępowania karnego stanowi ingerencję w regulację korzystania z własności i przypomina, że Artykuł 1 Protokołu Nr 1 EKPC nie zakazuje zajęcia mienia dla celów dowodowych w postępowaniu karnym. Jednakże, aby spełnić wymogi tego artykułu, zajęcie musi być przewidziane przez prawo krajowe, realizować uzasadniony cel i być proporcjonalne do zamierzonego celu. W celu określenia proporcjonalności przedmiotowego środka należy wziąć pod

---

<sup>34</sup> Wyrok ETPC z 7.11.2019 r., w sprawie Apostolovi przeciwko Bułgarii, skarga nr 32644/09, LEX nr 2736418.

<sup>35</sup> Wyrok ETPC z 16.04.2019 r. w sprawie Bokova przeciwko Rosji, skarga nr 27879/13, LEX nr 2645319; zob. też wyrok ETPC(WI) z 16.07.2014 r., w sprawie Ališić I Inni przeciwko Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia I Słowenia, skarga nr 60642/08, LEX nr 1487006.

<sup>36</sup> Wyrok ETPC z 10.10.2017 r. w sprawie Lachikhina przeciwko Rosji, skarga nr 38783/07, LEX nr 2368140; wyrok z 17.05.2016 r. w sprawie Džinić przeciwko Chorwacji, skarga nr 38359/13.

uwagę czas jego trwania, niezależnie od stwierdzenia naruszenia prawa do procesu w danej sprawie (zasada konieczności).

Na podstawie wskazanych orzeczeń należy zrekonstruować szereg argumentów, które winny zostać wzięte przy ocenie, czy dana regulacja prowadzi czy też nie do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC:

- szkoda faktycznie doznana nie może przekraczać tego, co nieuchronne, jeżeli ma być to zgodne z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Z tego stwierdzenia należy wyprowadzić zasadę konieczności stosowania środka. Oznacza to, że organ go stosujący musi ustalić, po pierwsze cel jego zastosowania, a tym samym zamierzony jego efekt, a także zważyć, czy wskazanych celu i efektu nie można osiągnąć w inny, mniej ingerujący w dobra prawne podmiotu, wobec którego środek ma zostać zastosowany, sposób. Ponadto postanowienie będące podstawą zastosowanego środka powinno w uzasadnieniu zawierać rzetelne odzwierciedlenie wskazanego procesu myślowego, w tym wskazanie, czy było możliwe osiągnięcie wskazanego celu oraz efektu w inny, mniej ingerujący sposób, niż ten, który jest konsekwencją zastosowania środka. Należy uzasadnić, dlaczego mienie określonego rodzaju oraz w określonej wysokości podlega zastosowaniu określonego środka oraz dlaczego środek został zastosowany wobec mienia określonego podmiotu, w tym wskazać, jakie są argumenty uzasadniające związek mienia tego podmiotu z czynem będącym przedmiotem postępowania. Motywy decyzji procesowej winno także zawierać wskazanie argumentów uzasadniających wartości zatrzymanego lub skonfiskowanego (podlegającego przypadkowi) mienia. Zasada konieczności dotyczy także rozsądnej relacji pomiędzy czynnościami koniecznymi do podjęcia w ramach prowadzonego postępowania i zmierzającymi do udowodnienia popełnienia przestępstwa, a czasem zastosowania środka;

- przetrzymywanie mienia w ramach zastosowanego środka winno być rozsądne, jeżeli ma być zgodne z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Z rzezonego stwierdzenia należy

wprowadzić zasadę proporcjonalności stosowania środka. Proporcjonalność należy odnieść przede wszystkim do zakresu ograniczeń w korzystaniu z mienia nałożonych na podmiot w związku z zastosowaniem środka. Czym innym jest bowiem zakaz sprzedaży nieruchomości, czym innym zabezpieczenie pojazdu mechanicznego, a czym innym blokada środków na rachunku bankowym. Nadto winno się uwzględnić dalej idące konsekwencje dla podmiotu wywołane z zastosowanego środka, w tym to czy utrudnienia komunikacyjne dotyczyły życia prywatnego czy zawodowego, czy i w jakim stopniu, w wyniku zastosowania środka, podmiot nim dotknięty był w stanie wypełniać swoje zobowiązania zawodowe czy też był w stanie prowadzić działalność gospodarczą. Zasada proporcjonalności dotyczy także rozsądnej relacji pomiędzy potrzebą podjęcia określonych czynności procesowych, ich wagą z punktu widzenia założeń prowadzonego postępowania, a czasem i zakresem (w tym konsekwencjami) zastosowania środka.

- organ stosujący dany środek powinien najpierw ustalić, a następnie dać temu wyraz w uzasadnieniu postanowienia będącego podstawą zastosowanego środka, czy było możliwe osiągnięcie wskazanego celu oraz efektu w inny sposób, za pomocą innych środków niż zastosowany, w tym jakie alternatywne sposoby były przedmiotem weryfikacji pod kątem spełnienia przesłanki subsydiarności i dlaczego nie zostały wykorzystane (zasadę subsydiarności stosowania środka).

Z punktu widzenia rozwiązań krajowych na instytucję blokady środków na rachunku należy spojrzeć w sposób całościowy. Regulacje odnoszące się do tej instytucji i nadające uprawnienie prokuratorowi do jej zastosowania znajdują się bowiem w art. 106a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>37</sup>, w art. 16 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>38</sup>, w art. 40

---

<sup>37</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.; dalej: pr.bank.

<sup>38</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 z późn. zm.; dalej: u.s.k.o.k.

ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>39</sup> oraz w art. 86 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>40</sup>.

Jako kontrapunkt dla dalszych uwag wskazać należy uregulowania z art. 119zg pkt 2 i Rozdziału 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>41</sup>, w których blokada środków na rachunku została uregulowana jako uprawnienie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Uregulowania Ordynacji podatkowej nie pozostają bowiem w sprzeczności ze standardami wymienionymi na początku niniejszego pisma. Dość wskazać, że art. 119zg pkt 2 o.p. definiuje instytucję blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, jako czasowe uniemożliwienie dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku podmiotu kwalifikowanego prowadzonym przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową i korzystania z tych środków, zaś art. 119zg pkt 4, 5, 7 i 9 o.p. wskazują precyzyjnie odpowiednio zakres pojęć podmiotu kwalifikowanego, rachunku podmiotu kwalifikowanego, transakcji oraz wyłączeń skarbowych. Art. 119zv § 1 o.p. wskazuje, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn § 1 o.p., wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłączeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłączenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Odnotować należy, że art. 119zv § 7 o.p. przewiduje uprawnienie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w okresie blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego do (1) ograniczenia zakresu blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego lub do (2) uchylecia blokady, jeżeli stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego. Zgodnie z art. 119zw § 1 o.p.

---

<sup>39</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 188; dalej: u.n.r.k.

<sup>40</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 z późn. zm.; dalej: u.p.p.p.f.t.

<sup>41</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.; dalej: o.p.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej może przedłużyć, w drodze postanowienia, termin blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że podmiot kwalifikowany nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego lub zobowiązania z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przekraczających równowartość 10 000 euro przeliczonych na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roboczym roku poprzedzającego rok, w którym wydano postanowienie. Zgodnie z art. 119wz § 5 pkt 1 i 2 o.p. w okresie blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego Szef Krajowej Administracji Skarbowej, w drodze postanowienia (1) może zmienić zakres blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego (2) uchyla blokadę rachunku podmiotu kwalifikowanego, jeżeli stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego. Zgodnie z art. 119zy § 1 o.p. na wniosek podmiotu kwalifikowanego Szef Krajowej Administracji Skarbowej może, w drodze postanowienia, wyrazić zgodę na wypłatę z zablokowanego rachunku podmiotu kwalifikowanego środków na wynagrodzenia, alimenty lub renty osobom uprawnionym do tych świadczeń. Ponadto, zgodnie z art. 119zz § 1 pkt 1 i 2 o.p. Szef Krajowej Administracji Skarbowej może, w drodze postanowienia, wyrazić zgodę (1) na zapłatę zobowiązania podatkowego lub należności celnej przed terminem płatności z zablokowanego rachunku podmiotu kwalifikowanego lub (2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach na zwolnienie środków z zablokowanego rachunku podmiotu kwalifikowanego. Zgodnie z art. 119 zzb § 1 i 2 o.p. na postanowienia opisane wyżej, o których mowa w art. 119zw § 1 i 5 o.p., art. 119zy § 1 o.p., art. 119zz § 1 o.p. oraz art. 119zza § 1 o.p., przysługuje zażalenie, które rozpatrywane jest niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Zgodnie z art. 199zcc § 1 pkt 1-4 o.p. blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego upada (1) z upływem okresu określonego w żądaniu, jeżeli nie przedłużono terminu blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, (2) z chwilą wykonania przez bank lub spółdzielczą kasę



oszczędnościowo-kredytową żądania uchylenia blokady; (3) z upływem terminu określonego w postanowieniu; (4) z chwilą dokonania zajęcia na podstawie: (a) zarządzenia zabezpieczenia wystawionego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 119zv § 3 pkt 2 o.p., na zabezpieczenie zobowiązania podatkowego lub należności celnej wraz z odsetkami za zwłokę, (b) postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wydanego w trybie k.p.k. w związku z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 119zv § 3 pkt 2 o.p.

Z powyższego widać, że przesłanki zastosowania instytucji blokady środków na rachunku zostały określone w sposób wystarczająco precyzyjny. Ustawa definiuje instytucję blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, określa zakres podmiotowy (definicja podmiotu kwalifikowanego) oraz przedmiotowy (definicja rachunku podmiotu kwalifikowanego, transakcji oraz wyłudzeń skarbowych) jej zastosowania. Precyzyjnie wskazuje na przesłanki i cel zastosowania instytucji oraz umożliwia jej zmianę lub uchylenie w zależności od okoliczności. Termin zastosowania blokady nie jest nadmierny. Unormowania Ordynacji podatkowej uwzględniają zatem zasady konieczności, proporcjonalności i subsydiarności. W ich przypadku nie dochodzi do załamania wymaganej przez art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego oraz interesu prywatnego, sposób opisanie środka nie narusza zasady prawidłowej legislacji, zaś precyzja przesłanek składających się na zakres jego zastosowania umożliwia osobie, wobec której został zastosowany, skorzystanie z formalnie przyznanego jej prawa do skutecznego środka zaskarżenia. Nadmienić należy, że żaden przepis o.p. nie daje podstaw do potraktowania środków objętych blokadą jako dowodu rzeczowego, ani też nie odsyła do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.).

Pozostałe opisane niżej ustawy w różnym stopniu naruszają opisane wyżej standardy. Rozwiązania normatywne dotyczące instytucji blokady środków na rachunku znajdują

się w art. 39 u.n.k.r. odnośnie do uprawnień Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego lub jego zastępcy oraz w art. 40 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 u.n.r.k. odnośnie do uprawnień prokuratora. Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.n.k.r. w przypadku gdy z uzyskanych informacji, uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa określonego w art. 181-183 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>42</sup>, wynika, że transakcja, która została dokonana lub ma zostać dokonana, może mieć związek z popełnieniem tego przestępstwa, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub jego zastępca może wystąpić do podmiotu nadzorowanego z pisemnym żądaniem dokonania blokady prowadzonego przez ten podmiot: (1) rachunku papierów wartościowych lub rachunku zbiorczego, (2) innego rachunku, na którym są zapisywane instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, (3) rachunku pieniężnego - na okres nie dłuższy niż 96 godzin od momentu wskazanego w żądaniu. Równocześnie z żądaniem Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub jego zastępca składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, załączając informacje i dokumenty dotyczące blokowanego rachunku. Art. 39 ust. 2 u.n.k.r. definiuje blokadę rachunku, o której mowa w art. 39 ust. 1 u.n.r.k., przez którą rozumie się czasowe uniemożliwienie dysponowania i korzystania z całości lub części instrumentów finansowych lub środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku, w tym również przez podmiot nadzorowany, z wyłączeniem dokonania rozliczeń w instrumentach finansowych lub środkach pieniężnych wynikających z transakcji zawartych i zobowiązań wynikających z nabytych instrumentów finansowych przed otrzymaniem żądania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 u.n.r.k. Zgodnie z art. 39 ust. 3 u.n.r.k. podmiot nadzorowany dokonuje blokady rachunku natychmiast po otrzymaniu pisemnego żądania.

Art. 40 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 u.n.r.k. umożliwia prokuratorowi, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa określonego w art. 181-183 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi lub przestępstwa, które może

---

<sup>42</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646 z późn. zm.

wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym, wydanie postanowienia o wstrzymaniu określonej transakcji lub dokonaniu blokady rachunku osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, wykorzystanego do popełnienia tego przestępstwa, na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 6 miesięcy od otrzymania tego zawiadomienia. Prokurator Krajowy może postanowić o przedłużeniu blokady rachunku na dalszy czas oznaczony, nie dłuższy niż kolejne 6 miesięcy. W postanowieniu tym wskazuje się organ wydający postanowienie, datę jego wydania, zakres, sposób i termin blokady rachunku, uzasadnienie oraz pouczenie o prawie do złożenia zażalenia do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach ogłoszenie tego postanowienia może być odroczone na czas oznaczony, niezbędny ze względu na dobro sprawy. O wydaniu postanowienia zawiadamia się wówczas niezwłocznie podmiot nadzorowany. Wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku upada, jeżeli przed upływem czasu ich stosowania, nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Z powyższego widać, że w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym zdefiniowano na czym polega blokada rachunku oraz wskazano, wobec jakiego rodzaju rachunków blokada może mieć zastosowanie. W zakresie przesłanek jej zastosowania wątpliwości budzi przesłanka „uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, które może wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym”, całkowity brak przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania blokady, brak wskazania celu i przesłanek zakresu blokady oraz brak podstawy prawnej dla wydania decyzji o zmianie zakresu blokady rachunku oraz o jej uchyleniu, jeżeli prokurator stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku. Brak wskazania celu stosowania blokady uniemożliwia ocenę adekwatności (w tym subsydiarności) zastosowanego środka, brak precyzji przesłanki jej zastosowania całkowicie wyklucza możliwość skutecznego kontestowania zasadności jej zastosowania, zaś brak przesłanek wskazujących na zakres blokady oraz brak podstaw prawnych do wydania decyzji o ograniczeniu jej

zakresu, uniemożliwia argumentowanie na rzecz zastosowania zasady proporcjonalności. Nadto, u.n.r.k. daje podstawy do potraktowania środków objętych blokadą jako dowodu rzeczowego oraz odsyła do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.). Rozwiązanie to, o czym będzie jeszcze mowa, należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Jeszcze niższy standard w odniesieniu do zasady prawidłowej legislacji należy stwierdzić w przypadku pozostałych ustaw. Zgodnie z art. 106a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 pr.bank. w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że zgromadzone na rachunku bankowym środki, w całości lub w części pochodzą lub mają związek z przestępstwem skarbowym lub przestępstwem innym niż przestępstwo, o którym mowa w art. 165a lub art. 299 k.k., bank jest uprawniony do dokonania blokady środków na tym rachunku. Blokada może nastąpić wyłącznie do wysokości zgromadzonych na rachunku środków, co do których zachodzi takie podejrzenie. Blokada środków na rachunku nie może trwać dłużej niż 72 godziny oraz niezwłocznie po jej dokonaniu bank zawiadamia prokuratora. Zgodnie zaś z art. 106a ust. 6 pr. bank we wskazanym terminie 72 godzin prokurator wydaje postanowienie o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, o którym niezwłocznie zawiadamia właściwy bank. Terminu określonego w art. 307 § 1 k.p.k. wówczas się nie stosuje. W razie wszczęcia postępowania prokurator może, w drodze postanowienia, wstrzymać określoną transakcję lub dokonać blokady środków na rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy od otrzymania zawiadomienia. W postanowieniu określa się zakres, sposób i termin wstrzymania transakcji lub blokady środków na rachunku. Niezależnie od powyższego, na podstawie art. 106a ust. 3a pr.bank. prokurator, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 165a k.k. lub art. 299 k.k., lub wykorzystywania działalności banku w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem lub przestępstwem skarbowym może, w drodze postanowienia, wstrzymać określoną transakcję lub dokonać blokady środków na rachunku bankowym na czas oznaczony, nie dłuższy niż

6 miesięcy, również pomimo braku zawiadomienia ze strony banku. W postanowieniu określa się zakres, sposób i termin wstrzymania transakcji lub blokady środków na rachunku. Dodać należy, że zgodnie z art. 106a ust. 7a i ust. 8 pr.bank. prokurator może przedłużyć wstrzymanie transakcji lub blokadę środków na rachunku wydane na podstawie art. 106a ust. 3a i ust. 6 pr.bank., na dalszy czas oznaczony, nie dłuższy niż kolejne 6 miesięcy. Wstrzymanie transakcji lub blokada środków na rachunku upada, jeżeli przed upływem czasu ich stosowania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Całkowicie tożsame rozwiązania normatywne znajdują się w art. 16 ust. 3, ust. 5 i ust. 6 u.s.k.o.k. w stosunku do uprawnień kasy w zakresie zastosowania blokady środków na rachunku oraz w art. 16 ust. 4 i ust. od 7 do 10 u.s.k.o.k. w stosunku do uprawnień prokuratora.

W art. 2 ust. 2 pkt 7 u.p.p.p.f.t. zdefiniowano pojęcie rachunku, przez które rozumie się: (a) rachunek płatniczy w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, (b) rachunek bankowy i rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej niebędące rachunkami płatniczymi, (c) rachunek papierów wartościowych i rachunek zbiorczy oraz służący do ich obsługi rachunek pieniężny, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, (d) rejestr uczestników funduszu lub ewidencję uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego, (e) prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany, (f) rachunek derywatów w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 i 4 u.p.p.p.f.t. instytucja obowiązana niezwłocznie zawiadamia Generalnego Inspektora, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

Do czasu otrzymania żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 u.p.p.p.f.t., lub zwolnienia, o którym mowa w art. 86 ust. 6 u.p.p.p.f.t., nie dłużej jednak niż przez 24 godziny, licząc od momentu potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia przez generalnego Inspektora, instytucja obowiązana nie przeprowadza transakcji, o której mowa w art. 86 ust. 1 u.p.p.p.f.t., lub innych transakcji obciążających rachunek, na którym zgromadzono wartości majątkowe. Zgodnie z art. 86 ust. 5 u.p.p.p.f.t. Generalny Inspektor w przypadku uznania, że transakcja, o której mowa w art. 86 ust. 1 u.p.p.p.f.t., może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, przekazuje instytucji obowiązanej żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 96 godzin, licząc od daty i godziny wskazanych w potwierdzeniu, o którym mowa w ust. 3. Niezwłocznie po otrzymaniu tego żądania instytucja obowiązana wstrzymuje transakcję lub blokuje rachunek. W żądaniu Generalny Inspektor określa wartości majątkowe objęte żądaniem. Wskazać należy, że zgodnie z art. 86 ust. 6 u.p.p.p.f.t. Generalny Inspektor może zwolnić instytucję obowiązana z obowiązku, o którym mowa w art. 86 ust. 4 u.p.p.p.f.t., w przypadku gdy posiadane informacje nie dają podstaw do zawiadomienia prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu albo w przypadku uznania, że wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku mogłyby utrudnić wykonywanie zadań organom wymiaru sprawiedliwości oraz służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych. Zgodnie z art. 86 ust. 8 i 9 u.p.p.p.f.t. Generalny Inspektor niezwłocznie po przekazaniu żądania, o którym mowa w art. 86 ust. 5 u.p.p.p.f.t., zawiadamia właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Po otrzymaniu tego zawiadomienia, prokurator może postanowieniem wstrzymać transakcję lub dokonać blokady rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia otrzymania tego zawiadomienia. Co istotne, zgodnie z art. 86 ust. 10 u.p.p.p.f.t., wskazane postanowienie w przedmiocie wstrzymania transakcji lub

blokady rachunku może zostać wydane również, pomimo braku takiego zawiadomienia. Zgodnie z art. 86 ust. 11 u.p.p.p.f.t. w postanowieniu tym określa się zakres, sposób i termin wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Na postanowienie przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Ponadto, zgodnie z art. 86 ust. 11a u.p.p.p.f.t. prokurator może przedłużyć wstrzymanie transakcji lub blokadę rachunku na dalszy czas oznaczony, nie dłuższy niż kolejne 6 miesięcy. Zgodnie z art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t. wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku upada, jeżeli przed upływem czasu ich stosowania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Podstawowym zarzutem, jaki należy sformułować, mając na uwadze treść opisanych art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. oraz w art. 86 u.p.p.p.f.t., jest naruszenie przez rzeczono regulacje zasady określoności regulacji prawnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (...) «należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela»”<sup>43</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa

---

<sup>43</sup> Wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

karnego. Kwalifikowana niejasność przepisu uzasadniająca stwierdzenie niekonstytucyjności może wynikać m.in. z jego niezrozumiałości, a także z użycia pojęć o szczególnym stopniu nieostrości, stwarzających niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych<sup>44</sup>. Trybunał Konstytucyjny uwypukla w swoim orzecznictwie, że „(...) jasność i zrozumiałość regulacji prawnych musi być oceniana m.in. z punktu widzenia ich adresata. Inne wymagania stawia się przepisom adresowanym do ogółu obywateli, a inne przepisom adresowanym do wąskiego kręgu podmiotów zawodowo zajmujących się określoną działalnością. Przepisy adresowane do wszystkich obywateli, które dotyczą bezpośrednio realizacji ich podstawowych praw konstytucyjnych, muszą być zrozumiałe dla przeciętnego adresata bez konieczności zapoznawania się z praktyką lub orzecznictwem i bez potrzeby zasięgnięcia porad u przedstawicieli zawodów prawniczych<sup>45</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazuje również, że „zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności. W zakresie regulacji dotyczących konstytucyjności praw i wolności ogólna zasada określoności regulacji prawnych zbiega się z wymogiem określoności ustaw ustanawiających ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw i wolności<sup>46</sup>.

Mając tak zrekonstruowany standard na uwadze, wskazać należy, że regulacje ujęte w art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. oraz w art. 86 u.p.p.p.f.t. w zakresie przesłanek ich zastosowania budzą uzasadnione wątpliwości w zakresie ich zgodności z art. 2 w

---

<sup>44</sup> Wyrok TK z 7.11.2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148.

<sup>45</sup> Wyrok TK z 25.05.2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 25.05.2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.



związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż przesłanki „wykorzystywania działalności banku w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem lub przestępstwem skarbowym” oraz „może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu” ze względu na niedookreśloność użytych we wskazanych przesłankach zwrotów językowych, wskazanie zakresu ich zastosowania, a następnie przełożenie tego zakresu zastosowania na wzory zachowań oczekiwanych od podmiotów, których potencjalnie może dotknąć blokada rachunku, jest zabiegiem niemożliwym do przeprowadzenia. Tym samym zachodzą wszelkie podstawy do stwierdzenia naruszenia przez rzeczony unormowania zasady prawidłowej legislacji.

Dodatkowo wskazane unormowania mogą budzić wątpliwości w zakresie ich zgodności z zasadą lojalności państwa wobec obywatela, także leżącą u podstaw art. 2 Konstytucji RP, a to ze względu na zbyt szeroki luz decyzyjny pozostawiony organom je stosującym. Nieostrość znaczeniowa zwrotów użytych jako przesłanki zastosowania w art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. oraz w art. 86 u.p.p.p.f.t., a także wspomnianego wyżej art. 40 u.n.r.k. (w postaci „uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, które może wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym”) wynika z braku wyartykułowania przez ustawodawcę ich ramach zasady konieczności stosowania środka leżącej u podstaw zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (statuującego konieczność zachowania równowagi pomiędzy ochroną interesu prywatnego i interesu publicznego) oraz z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2014/42/UE. Adekwatnym do wskazanych zasad rozwiązaniem jest wspomniany wyżej art. 119zn § 1 o.p., w ramach którego zasada konieczności została wyartykułowana wprost („podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać”). Wskazane unormowania z art. 106a pr.bank., z art. 16 u.s.k.o.k. oraz z art. 86 u.p.p.p.f.t. oprócz powyższego

cechuje również całkowity brak przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania blokady, brak wskazania celu i przesłanek zakresu blokady oraz brak podstawy prawnej dla wydania decyzji o zmianie zakresu blokady rachunku oraz o jej uchyleniu, jeżeli prokurator stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku. Brak wskazania celu stosowania blokady uniemożliwia ocenę adekwatności (w tym subsydiarności) zastosowanego środka, brak precyzji przesłanki jej zastosowania całkowicie wyklucza możliwość skutecznego kontestowania zasadności jej zastosowania, zaś brak przesłanek wskazujących na zakres blokady oraz brak podstaw prawnych do wydania decyzji o ograniczeniu jej zakresu, uniemożliwia argumentowanie na rzecz zastosowania zasady proporcjonalności. Nadto, przepisy pr.bank., u.s.k.o.k. oraz u.p.p.p.f.t. dają podstawy do potraktowania środków objętych blokadą jako dowodu rzeczowego oraz odsyłają do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.). Rozwiązanie to, co już zostało wspomniane, a o czym mowa poniżej, należy ocenić negatywnie.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna budzi zatem poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Podstawowy zarzut, jaki można sformułować przeciwko regulacji odnoszących się do blokady środków na rachunku bankowym dokonywanej przez prokuratora na podstawie art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k. oraz art. 86 u.p.p.p.f.t., a także wskazanego wyżej art. 40 u.n.r.k., to naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż środek ten w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności oraz w zakresie stosowania go jako zabezpieczenie dowodów rzeczowych jest środkiem nieprzydatnym do osiągnięcia zamierzonego celu. Środek ten może być racjonalnie stosowany tylko jako zabezpieczenie składników mienia zapisanych na rachunku w celu ich przepadku albo jako korzyści uzyskane z przestępstwa albo jako narzędzia służące do jego popełnienia (por. wspomniany art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/42/UE, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia zabezpieczenia mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty). Środki zapisane na rachunku ze względu na swój niematerialny charakter

same w sobie nie stanowią dowodu. Dowód, czy raczej środek dowodowy stanowią wszelkie dokumenty papierowe i elektroniczne odzwierciedlające operacje dokonane za pomocą tychże środków. Stąd podstawowa wada przyjętego w art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. w art. 86 u.p.p.p.f.t., a także w art. 40 u.n.r.k. rozwiązania powielona następnie w art. 236b k.p.k., że blokada rachunku stanowi narzędzie służące utrwaleniu dowodu (środka dowodowego) w postaci składników mienia zapisanych na rachunku, uniemożliwia w istocie ocenę konieczności stosowania tego środka, jego proporcjonalności, jego adekwatności i w końcu jego subsydiarności. Jedyną kwestią w zakresie uznania czegoś za dowód w sprawie, którą można kontestować, jest kwestia adekwatności danego środka dowodowego względem możliwości udowodnienia za jego pomocą danej okoliczności. Przesądzenie kwestii uznania za dowód składników mienia zapisanych na rachunku przez ustawodawcę sprawia, że podmiot, względem którego prokurator zastosował instytucję blokady rachunku, nie jako instytucję służącą zabezpieczeniu mienia w celu rozważenia zasadności jego przypadku jako korzyści pochodzących z przestępstwa albo jako narzędzi służących jego popełnieniu, ale jako sam w sobie dowód jego popełnienia, nie jest w stanie podnieść skutecznie żadnego argumentu kontestującego taki stan rzeczy. Tym samym decyzja procesowa prokuratora o blokadzie rachunku nie ma charakteru swobodnej, a jest całkowicie dowolna i z tego względu należy uznać, że konstrukcje prawne opisane w art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. w art. 86 u.p.p.p.f.t., a także w art. 40 u.n.r.k. dają możliwość oparcia jej na przesłankach, które ze swej istoty, jako przesądzone na poziomie ustawy, nie mogą zostać skutecznie zakwestionowane przez skarżącego. Ustawodawca dając ustawowe podstawy do potraktowania środków objętych blokadą jako dowodu rzeczowego oraz poprzez odesłanie do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.) w istocie wykluczył implementację art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/42/UE, który, co warto przypomnieć, nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia osobie, której mienia dotyczy nakaz zabezpieczenia, skuteczną możliwość zaskarżenia go przed sądem.

Opisane wyżej art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k., art. 86 u.p.p.p.f.t. oraz art. 40 u.n.r.k., w tym w zakresie odesłania do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.), stanowią nieprawidłową implementację prawa pochodnego UE, w tym dyrektywy 2014/42/UE, poprzez stworzenie narzędzi o nieadekwatnych celach i niedookreślonych przesłankach. Wskazane regulacje naruszają tym samym również art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

Przepisom art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k., art. 86 u.p.p.p.f.t. oraz art. 40 u.n.r.k. można postawić także zarzut naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 13 EKPC i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (oraz stwierdzić pozostawanie przez nie w sprzeczności z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/42/UE), gdyż przesłanki zastosowania instytucji blokady środków na rachunku bankowym dokonywanej przez prokuratora nie poddają się weryfikacji, czyniąc postępowanie sądowe wywołane wniesionym środkiem zaskarżenia czysto fasadowym. Nadto ustawodawca nie wskazał żadnej przesłanki uzasadniającej przedłużenie stosowania instytucji blokady środków na rachunku bankowym dokonywanej przez prokuratora na dalszy okres 6 miesięcy, czemu również należy postawić tożsame zarzuty naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 13 EKPC i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (oraz stwierdzić pozostawanie przez nie w sprzeczności z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/42/UE).

Instytucja blokady środków zgromadzonych na rachunku z art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k., art. 86 u.p.p.p.f.t. oraz art. 40 u.n.r.k. nie budziłaby takich zastrzeżeń, gdyby została opisana z uwzględnieniem rozwiązań opisanych w art. 119zg pkt 2 i Rozdziału 3 o.p., w tym stanowiła wykonanie art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/42/UE, w którym zobowiązano państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia zabezpieczenia mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty, a więc była środkiem, którego cel został jasno określony, jako umożliwienie wydania skutecznego postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym z art. 291 k.p.k., a w

efekcie umożliwienie wykonania orzeczeń, o których mowa w tym przepisie. Przypomnieć należy, że z urzędu może nastąpić zabezpieczenie wykonania na mieniu oskarżonego lub na mieniu, o którym mowa w art. 45 § 2 k.k., orzeczenia w postaci orzeczenia (1) grzywny, (2) świadczenia pieniężnego, (3) przepadku, (4) środka kompensacyjnego, oraz (5) zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione (art. 291 § 1 k.p.k.). Postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym nie może zostać wydane jeszcze przed wszczęciem postępowania przygotowawczego (*vide* art. 291 § 2 pkt 1 k.p.k. i art. 291 § 2 pkt 2 k.p.k.), ale może zostać wydane w fazie *in rem* postępowania przygotowawczego (*vide* art. 291 § 2 pkt 2 k.p.k. i *a maiori ad minus* do art. 291 § 2 pkt 1 k.p.k.), w fazie *in personam* postępowania przygotowawczego (*vide* art. 291 § 3 k.p.k. i *a maiori ad minus* do art. 291 § 2 pkt 1 i 2 k.p.k.) oraz w postępowaniu sądowym (*vide* art. 293 § 1 k.p.k.)<sup>47</sup>. Wspólną przesłanką zabezpieczenia majątkowego dla wszystkich faz postępowania przygotowawczego oraz dla postępowania sądowego jest duże prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego<sup>48</sup>. Zabezpieczenie majątkowe zabezpiecza również wykonanie orzeczenia dotyczącego przepadku lub zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa albo jej równowartości na mieniu osoby fizycznej, o której mowa w art. 44a k.k., lub osoby fizycznej, prawnej, lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 45 § 3 k.k., lub na mieniu, które podlegałoby przepadkowi na podstawie art. 45a § 1 lub 2 k.k. oraz art. 33 § 3, art. 43 § 1 lub 2 lub art. 43a k.k.s. Jak wskazuje się w literaturze, w tym wypadku, obok istnienia dużego prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa, musi istnieć duże

---

<sup>47</sup> Por. K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2023, art. 291 teza nr 7.

<sup>48</sup> K. Eichstaedt [w:] *Kodeks ...*, art. 291 teza nr 4.

prawdopodobieństwo orzeczenia wobec któregokolwiek podmiotu, o którym mowa powyżej, przepadku lub zwrotu pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości<sup>49</sup>. Przy stosowaniu zabezpieczenia majątkowego wykluczony jest wszelki automatyzm. Zabezpieczenie majątkowe jest uzasadnione tylko wówczas, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa, w zależności od fazy postępowania przygotowawczego, także przez podejrzanego czy w końcu przez oskarżonego<sup>50</sup>.

Tymczasem w zakresie postanowień w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 217-218a k.p.k.) rzecz się ma zgoła odmiennie. Dla wydania postanowienia, którego rezultatem jest wpisanie przedmiotu, w tym środków objętych blokadą rachunku, w poczet dowodów, nie jest wymagane spełnienie przesłanek zasady konieczności wymaganej przez art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/42/UE, w tym wyrażonej choćby w opisanych wyżej art. 119zv § 1 o.p. czy art. 291 § 1 k.p.k. Stąd, przede wszystkim jej zastosowanie wobec podmiotu, wobec którego nie toczy się jeszcze postępowanie karne albo który nie jest sprawcą czynu zabronionego, w związku z którym blokada została zastosowana, może rodzić uzasadnione zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

Przypomnieć raz jeszcze należy, że zgodnie z art. 236b § 1 k.p.k., rzeczą lub przedmiotem w rozumieniu przepisów niniejszego rozdziału [rozd. 25 – Zatrzymanie rzeczy. Przeszukanie] są również środki na rachunku. W myśl § 2 tego przepisu, postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych może dotyczyć środków na rachunku, jeżeli zostały zatrzymane jako dowód w sprawie. Przepis ten został dodany ustawą z 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, która weszła w życie w dniu 12

---

<sup>49</sup> K. Eichstaedt [w:] *Kodeks ...*, art. 291 teza nr 6.

<sup>50</sup> Por. K. Eichstaedt [w:] *Kodeks...*, art. 291 teza nr 9.

stycznia 2022 r.<sup>51</sup>. Artykuł 236b k.p.k. znajduje się w rozdziale dotyczącym zatrzymania rzeczy i przeszukania. Umożliwia zatrzymanie jako dowodu w sprawie środków pieniężnych zdeponowanych na koncie bankowym, co pozwoli na przekazanie ich na konto sum depozytowych. W literaturze wskazuje się wprawdzie, że aby postanowienie (wydane przez prokuratora lub sąd w zależności od etapu postępowania) w przedmiocie dowodów rzeczowych mogło skutecznie dotyczyć środków pieniężnych zdeponowanych na rachunku, musi istnieć bezpośredni związek pomiędzy środkami pieniężnymi, a co najmniej uzasadnione podejrzenie, że wspomniane wcześniej środki pieniężne mogą stanowić dowód w sprawie popełnienia przestępstwa<sup>52</sup>, lecz wskazana teza nie wynika z treści art. 236b k.p.k. Jest wręcz przeciwnie. Wskazany przepis przesądza, że postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych może dotyczyć środków na rachunku, jeżeli zostały zatrzymane jako dowód w sprawie, zaś, jak to już wskazano powyżej, środki na rachunku same w sobie nie mogą stanowić dowodu dokonanej transakcji. Dowodem takim jest zapis transakcji dokonywanych z posłużeniem się rachunkiem, nie zaś środki na nim zgromadzone. Stąd, pomimo przyznania w art. 236 § 1 k.p.k. uprawnienia do zażalenia na postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych osobom, których prawa zostały naruszone, brak jest merytorycznych podstaw decyzji procesowej o dowodach rzeczowych, które mogłyby zostać skutecznie kontestowane środkiem zaskarżenia. Osoby, których prawa zostały naruszone przez wydanie w oparciu o art. 236b k.p.k. postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych, nie dysponują zatem skuteczną możliwością zaskarżenia nakazu zabezpieczenia w rozumieniu art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/42/UE przed sądem. Przypomnieć należy, że, zgodnie z art. 8 ust. 8 dyrektywy 2014/42/UE, osobie, której dotyczy konfiskata, musi przysługiwać rzeczywista możliwość zakwestionowania okoliczności sprawy, w tym konkretnych faktów i dostępnych dowodów, na podstawie których dane mienie uznano za mienie pochodzące z działalności przestępczej.

---

<sup>51</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2447.

<sup>52</sup> K. Eichstaedt [w:] *Kodeks...*, art. 236(b) teza nr 3.

Istotne jest wskazać, że dodanie art. 236b k.p.k. stanowiło odpowiedź ustawodawcy na stanowisko SN zaprezentowane w dwóch uchwałach: uchwale z 13 października 2021 r. (I KZP 1/21) oraz 9 listopada 2021 r. (I KZP 3/21).

W pierwszej z nich<sup>53</sup> przyjęto, że przepis art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t. musi być interpretowany w sposób ścisły i uwzględniający gwarancyjną funkcję tego przepisu, a środki zgromadzone na rachunku bankowym nie mają cech dowodu rzeczowego w rozumieniu art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t., gdyż nie istnieją jako rzeczy, a są wyłącznie zapisami w systemie informatycznym. Sąd Najwyższy w przedmiotowej uchwale wskazał, że nie ulega wątpliwości, że taka blokada rachunku może powodować daleko idące dolegliwości dla osoby nią dotkniętej, z pewnością ograniczać swobodę gospodarczą, a w ekstremalnym wypadku wprost uniemożliwiać prowadzenie działalności gospodarczej. Dlatego taki środek z istoty swojej, ma charakter wyjątkowy i stosowanie go usprawiedliwiać mogą jedynie najpoważniejsze zagrożenia dla funkcjonowania Państwa, zwłaszcza wskazane w tytule omawianej ustawy (u.p.p.p.f.t.). Skoro zaś z jednej strony środek ten ma charakter wyjątkowy, a z drugiej, wiąże się on z daleko posuniętymi utrudnieniami, przede wszystkim w zakresie swobody gospodarowania, dla osoby, której nie postawiono jeszcze żadnych zarzutów w procesie karnym, to stosowanie go musi być ograniczone w czasie do niezbędnego minimum.

Sąd Najwyższy wskazał, że przepis ten zatem, w zakresie w jakim ogranicza czas stosowania blokady rachunku (wstrzymuje dokonanie transakcji) do okresu 6 miesięcy od dnia wydania przez prokuratora postanowienia w tym przedmiocie, ma niewątpliwie charakter gwarancyjny i musi być interpretowany w sposób ścisły, zaś owe gwarancje mają „działać” na rzecz osoby fizycznej lub prawnej, której środków finansowych dotyczyła ta blokada lub będącej stroną wstrzymywanej transakcji. Zdaniem Sądu Najwyższego, wskazany termin z pewnością nie jest instrukcyjny, ma

---

<sup>53</sup> Uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.



charakter terminu maksymalnego i stanowczego. Określono go też, jak wydaje się, na poziomie realnym i mającym „wymusić” pewną sprawność działania organów ścigania.

Sąd Najwyższy odnotował również, że od ograniczenia art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t. wprowadzono dwa wyjątki - jeżeli przed upływem owych 6 miesięcy zostaną wydane postanowienia: o zabezpieczeniu majątkowym lub w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Pierwsza z tych sytuacji jest jednoznaczna - osobie, „co do której” podjęto decyzję o blokadzie rachunku lub wstrzymaniu transakcji postawiono zarzuty, staje się ona stroną procesu karnego jako podejrzany, a proces wkracza w fazę *in personam*, co stwarza możliwość wydania decyzji w trybie art. 291 § 1 k.p.k.

Bardziej skomplikowana jest kwestia procesowej możliwości sięgnięcia przez prokuratora po drugi ze wskazanych wyjątków, a więc uznania, że blokowane środki pieniężne stanowią dowód rzeczowy. Sąd Najwyższy wskazał, że środki zgromadzone na rachunku bankowym nie mają cech dowodu rzeczowego, gdyż nie istnieją jako rzeczy - przedmioty, są wyłącznie zapisami w systemie informatycznym. Zapisem informatycznym, któremu nie odpowiada żaden konkretny przedmiot - banknot, który mógłby zostać poddany oględzinom. Tak więc środki te w ogóle nie mają cech dowodu w znaczeniu procesowym.

Sąd Najwyższy podkreślił, że nie można stracić z pola widzenia istoty tej regulacji, a więc gwarancyjnego ograniczenia w czasie drastycznych działań organów ścigania wobec osób, którym nie postawiono zarzutów popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa, a którym uniemożliwia się dysponowanie swoją własnością i ogranicza swobodę gospodarczą.

Sąd Najwyższy odwołał się również do konstrukcji „racjonalnego ustawodawcy”, a więc założenia, że przepisy są tworzone racjonalnie, a więc przynajmniej budują logicznie spójny system. Z tego punktu widzenia niedopuszczalne jest przyjęcie założenia, że

najpierw ustawodawca tworzy gwarancje - ograniczając w czasie możliwość utrzymywania pewnego stanu naruszającego dobra podmiotowe posiadacza rachunku, by następnie przewidzieć od tej gwarancji wyjątek, który już nie jest ograniczony jakimikolwiek terminami procesowymi, a co istotniejsze, możliwość sięgnięcia po ten wyjątek, nie byłaby w żaden sposób ograniczona przedmiotowo - skoro z reguły w sprawach tego typu występować będą środki zgromadzone na rachunku bankowym (które, przy takiej wykładni zawsze mogłyby być uznawane za dowód rzeczowy). Tak więc wyłącznie od woli prokuratora zależałoby, czy środki te uzna za dowód rzeczowy, co notabene pozwalałoby mu na wykonywanie czynności w sprawie co najmniej długotrwale (z przekroczeniem owych 6 miesięcy), bez formalnego wszczynania postępowania przeciwko osobie posiadacza rachunku, czy strony transakcji. Tak zatem rozumiany wyjątek przełamywałby wszystkie gwarancje, które zawiera omawiany przepis, co zaś najistotniejsze, stwarzałby możliwość uczynienia z takiej wyjątkowej z założenia sytuacji, reguły. To wyjątek bowiem, wobec łatwości sięgnięcia po niego, stałby się dla praktyki zasadą.

W drugiej uchwale<sup>54</sup> Sąd Najwyższy uznał, że zgromadzone na rachunku bankowym środki nie są dowodem rzeczowym, o którym mowa w art. 106a ust. 8 pr.bank. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że walka z przestępczością bez poszanowania gwarancji procesowych, może prowadzić do skierowania represji wobec niewinnego człowieka i tym samym stanowić zaprzeczenie skutecznego instrumentu jej przeciwdziałania, zaś przyzwolenie na de facto bezterminową blokadę środków na rachunku bankowym, przy „uznaniu” je za dowód rzeczowy, w żadnym wypadku nie będzie motywowało organów ścigania do podejmowania sprawnych i skutecznych działań.

Istotne znaczenie dla analizy przepisu art. 236b k.p.k. ma także postanowienie Sądu Najwyższego z 18 maja 2022 r.<sup>55</sup>, w którym SN, odmawiając podjęcia uchwały, przyjął, że o ile zostanie wykazane, iż środki zgromadzone na rachunku bankowym mogą być

---

<sup>54</sup> Uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.

<sup>55</sup> Postanowienie SN z 18.05.2022 r., I KZP 7/21, OSNK 2022, nr 8, poz. 28.

uznane za dowód w sprawie, zatem również za dowód rzeczowy (art. 236b k.p.k.), wydanie postanowienia, o którym mowa w art. 86 ust. 13 *in fine* u.p.p.p.f.t. jest dopuszczalne także wtedy, kiedy postępowanie karne znajduje się w fazie *in rem*.

Sąd Najwyższy, wskazał, że na tle zmienionego stanu prawnego (nowy art. 236b k.p.k.) o ile uznać, że takowe istniały, zostały usunięte przeszkody, które sprzeciwiały się uznaniu środków zgromadzonych na rachunku bankowym za dowód rzeczowy, mogący być przedmiotem postanowienia, o którym mowa w art. 86 ust. 13 *in fine* u.p.p.p.f.t.

Niewątpliwie, art. 236b k.p.k. odchodzi od ugruntowanego rozumienia pojęcia „dowód rzeczowy”. W ocenie Sądu Najwyższego, trudno jednak zaprzeczyć, że zawiera definicję legalną, której nie sposób ignorować, stanowiącą na gruncie prawa karnego procesowego odpowiednik definicji zawartej w art. 115 § 9 k.k. Art. 236b k.p.k. redukuje też gwarancyjną funkcję przepisu art. 86 ust. 13 *in fine* u.p.p.p.f.t. , tym bardziej, że wymieniony artykuł ustawą nowelizującą z dnia 17 grudnia 2021 r. (jej artykułem 11 pkt 1a) uzupełniono o ust. 11a, dający prokuratorowi prawo do wstrzymania transakcji lub blokady rachunku nie tylko, jak dotąd, na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy (ust. 9), ale na dalszy czas oznaczony, nie dłuższy niż kolejne 6 miesięcy. Zatem maksymalny czas wstrzymania transakcji lub blokady rachunku w sytuacji niewydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych wydłużono z 6 miesięcy do roku. Ma przy tym znaczenie, że w art. 18 ustawy nowelizującej z dnia 17 grudnia 2021 r. wskazano, stosując zasadę bezpośredniego stosowania prawa nowego („chwytnia w locie”), iż przepisy m.in. ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. i jej art. 86, stosuje się w nowym brzmieniu również w sprawach, w których wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku zostały zastosowane przed dniem wejścia w życie tych przepisów.

Żadne z praw majątkowych zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ograniczanie ich przez ustawodawcę<sup>56</sup>. Każde ograniczenie takie podlega weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ich wprowadzenia. Podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>57</sup>, przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są: ustawowa forma ograniczenia, zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności<sup>58</sup>. Ocena, czy zachowana została „istota prawa własności”, musi być dokonywana nie tylko na tle analizy kwestionowanego przepisu, ale także na tle sumy istniejących ograniczeń tego prawa. Może się bowiem okazać, że konkretne ograniczenie jest rekompensowane przywilejami czy ułatwieniami w innych dziedzinach bądź przeciwnie, naruszenie „istoty prawa własności” może wynikać z kumulacji ograniczeń, z których każde brane oddzielnie nie prowadziłyby do niekonstytucyjności<sup>59</sup>.

W treści przesłanki konieczności ograniczenia mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* takiego ograniczenia. Realizacja powyższych postulatów uzależniona jest od stwierdzenia faktycznej potrzeby

---

<sup>56</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 64. Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, pkt III.4.A; podobnie m.in. wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, pkt III.2; postanowienie TK z 18.04.2000 r., SK 23/98, OTK 2000, nr 3, poz. 93, pkt III.2; wyrok TK z 3.10.2000 r., K 33/99, OTK 2000, nr 6, poz. 188, pkt III.3.

<sup>57</sup> Wyrok TK z 12.01.1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2.

<sup>58</sup> Wyrok TK z 3.10.2000 r., K 33/99, OTK 2000, nr 6, poz. 188, pkt III.3.

<sup>59</sup> Wyroki TK z: 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, pkt III.4.B; 10.10.2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190, pkt III.7; 7.11.2006 r., SK 42/05, pkt III.1; 4.11.2010 r., K 19/06, pkt III.10.2.

dokonania ingerencji w zakres korzystania z konstytucyjnego prawa bądź wolności i zastosowania przez ustawodawcę środków prawnych rzeczywiście służących realizacji zamierzonych przez niego celów. Ponadto chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu<sup>60</sup>.

Podzielam wątpliwości Sądu Najwyższego co do zgodności z Konstytucją RP rozwiązań związanych blokadą środków na rachunku dokonanych przez prokuratora w zakresie przesłanki konieczności wprowadzania takiego ograniczenia prawa własności<sup>61</sup>.

Należy bowiem wskazać, że wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku mogą trwać dłużej niż rok (nie upadną) w przypadku, gdy przed upływem czasu ich stosowania zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 86 ust. 13 u.p.p.f.t., art. 106a ust. 8 pr.bank., art. 16 ust. 9 u.s.k.o.k. oraz art. 40 ust. 4 u.n.r.k.).

Zdaniem Sądu Najwyższego, o ile nie budzi zbyt zastrzeżeń utrzymywanie wspomnianych restrykcji w przypadku wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, jako że chodzi o środek stosowany wobec podejrzanego, względnie oskarżonego, a więc osoby, co do której zebrano dowody dostatecznie uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa (na tyle przynajmniej, aby postawić zarzuty), to ustawa nie zabrania wydania postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych, obecnie mogących mieć postać środków na rachunku bankowym, w fazie *in rem* postępowania karnego, kiedy nikomu, w szczególności posiadaczowi rachunku, nie postawiono zarzutu popełnienia przestępstwa.

---

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Postanowienie SN z 18.05.2022 r., I KZP 7/21, OSNK 2022, nr 8, poz. 28.

Sąd Najwyższy podkreślił wagę sądowej kontroli postanowienia prokuratora (przewidzianej w art. 236 § 1 k.p.k. kontroli postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych). Niewątpliwie skarżący ma prawo oczekiwać, by w ramach tej kontroli, w przypadku gdy będzie chodziło o środki na rachunku, ale też zatrzymane w postaci materialnej (pieniędzy), sąd wnikliwie rozważył, czy rzeczywiście chodzi o pozostawienie w dyspozycji organu ścigania „rzeczy mogącej stanowić dowód w sprawie” (art. 217 § 1 k.p.k.), czy też raczej o niedopuszczalne w tym trybie li tylko uniemożliwienie posiadaczowi rachunku swobodnego dysponowania środkami, które dopiero w przyszłości mogą stać się przedmiotem zabezpieczenia majątkowego<sup>62</sup>.

Raz jeszcze należy odnotować, że wskazane przepisy nie wskazują, jakimi przesłankami ma się kierować sąd dokonując takiej oceny, co w istocie wyklucza realizację gwarancji procesowych związanych z sądową kontrolą decyzji ingerujących w prawa majątkowe osób, wobec których nie toczy się jeszcze postępowanie karne.

Postępowanie przygotowawcze wszczyna się w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa (art. 305 w zw. z art. 303 k.p.k.). Oznacza to, że postępowanie przygotowawcze w pierwszej fazie po wszczęciu może toczyć się „w sprawie” (*in rem*), a jego głównym celem jest wówczas wykrycie sprawcy przestępstwa (art. 297 § 1 pkt 2 w zw. z art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k.). Dopiero po zebraniu danych uzasadniających pociągnięcie do odpowiedzialności określonej osoby, możliwe staje się przejście do fazy postępowania „przeciw osobie” (*in personam*)<sup>63</sup>. Decyzja o pociągnięciu do odpowiedzialności osoby w charakterze podejrzanego ma istotne znaczenie zarówno ze względu na prawidłowy bieg postępowania i skuteczność ścigania karnego, jak i z punktu widzenia zabezpieczenia interesów i praw osoby ściganej. Przede wszystkim otrzymuje ona informację o treści stawianych zarzutów, gdzie wskazuje się opis czynu, który jej się zarzuca i jego kwalifikację prawną. Od tego momentu osoba ta wie, w stosunku do jakiego czynu powinna prowadzić swoją

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 665.

obronę. Określenie zarzucanego czynu stwarza ponadto dla podejrzanego gwarancję, że postępowanie przeciwko niemu przebiegać będzie w wytyczonych w ten sposób granicach<sup>64</sup>. Od chwili skierowania postępowania przeciwko danej jednostce, spadają na nią określone obowiązki (np. poddanie się badaniom - art. 74 k.p.k., czy obowiązek stawiennictwa na każde wezwanie - art. 75 k.p.k.), ale również otrzymuje ona wiele uprawnień, gwarancji procesowych, wynikających z jej pozycji podmiotu procesu. Odtąd staje się ona bowiem stroną procesu (art. 299 k.p.k.). Prowadzenie postępowania jedynie w sprawie (*in rem*) świadczy o tym, że sprawca nie został jeszcze wykryty. Tymczasem regulacja art. 236b k.p.k. traktuje daną jednostkę już jak podejrzanego przewidując zajęcie jej środków na rachunku.

Stąd też rozwiązanie to pozostaje w kolizji z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawa, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Nie zapewnia ono bowiem jednostce bezpieczeństwa prawnego, ograniczając ją w jej dobrach prawnych i ingerując istotnie w jej interesy majątkowe, a jednocześnie nie przyznając stosownych gwarancji procesowych. Przypomnieć należy, że z zasady państwa prawnego wynika m.in. właśnie zasada zaufania obywateli do państwa. Wymaga ona, by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw<sup>65</sup>. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie

---

<sup>64</sup> Ibidem, s. 669.

<sup>65</sup> Wyrok TK z 8.12.1992 r., sygn. akt, K 3/92, LEX nr 25224.

obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty<sup>66</sup>.

Uwzględnienie wartości leżących u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP wymaga wyłączenia z porządku prawnego możliwości zajęcia środków na rachunku tytułem dowodu oraz doprecyzowania celu blokady poprzez wskazanie stworzenia skutecznej możliwości wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, a w jego wyniku umożliwienie wykonania orzeczenia o karach majątkowych, środkach kompensacyjnych czy o zwrocie mienia osobie uprawnionej, w tym pokrzywdzonemu. Ograniczenia wymaga także okres stosowania blokady, w szczególności w fazie *in rem* postępowania karnego oraz w stosunku do osób, co do których istnieją dowody wykluczające jej z kręgu sprawców czynu, w przedmiocie którego toczyć się ma i zostaje wszczęte postępowanie karne.

W sprawie Borzhonov przeciwko Rosji<sup>67</sup> Trybunał wskazał, że chociaż skargi na podstawie art. 13 EKPC i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC wynikają z tych samych faktów, istnieje różnica w charakterze interesów chronionych przez te postanowienia: pierwsze z nich zapewnia zabezpieczenie proceduralne, a mianowicie „prawo do skutecznego środka odwoławczego”, podczas gdy wymóg proceduralny właściwy dla drugiego z nich ma charakter pomocniczy w stosunku do szerszego celu, jakim jest zapewnienie poszanowania prawa do spokojnego korzystania z mienia. Dlatego Trybunał uważa za właściwe w niniejszej sprawie zbadanie tego samego zestawu faktów na podstawie obu artykułów. Trybunał ustala, czy system prawny danego

---

<sup>66</sup> Wyrok TK z 14.06.2000 r., sygn. akt P 3/00, LEX nr 41207.

<sup>67</sup> Wyrok ETPC z 22.01.2009 r., w sprawie Borzhonov przeciwko Rosji, skarga nr 18274/04, § 50.



państwa zapewnia skarżącemu „skuteczny” środek odwoławczy, umożliwiając właściwemu „organowi krajowemu” zarówno rozpatrzenie skargi, jak i przyznanie odpowiedniego zadośćuczynienia. Brak skutecznego krajowego środka odwoławczego w odniesieniu do skargi na podstawie Artykułu 1 Protokołu Nr 1 do EKPC stanowi naruszenie art. 13 EKPC.

Mając powyższe wskazanie ETPC na uwadze, do art. 236b k.p.k. oraz do odwołujących się pośrednio do tego przepisu art. 106a ust. 8 pr.bank., art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t., art. 16 ust. 9 u.s.k.o.k. oraz art. 40 ust. 4 u.n.r.k. należy odnieść prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości. W tym zakresie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „ureczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym”<sup>68</sup>. Na ową sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. nakaz wysłuchania uczestników postępowania (stron) czy też konieczność zapewnienia przewidywalności dla owych uczestników przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani<sup>69</sup>.

W kontekście fasadowości postępowania sądowego wywołanego środkiem zaskarżenia wniesionym na postanowienie prokuratora dotyczące zastosowania

---

<sup>68</sup> Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

<sup>69</sup> Zob. np. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06.

blokady środków na rachunku oraz na postanowienie prokuratora o uznaniu środków objętych blokadą za dowód w sprawie, wskazać należy na treść art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten jest rozwinięciem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i jako taki dopełnia konstytucyjne prawo do sądu<sup>70</sup>. Należy przy tym mieć na uwadze, że: „(...)”, jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku tego przepisu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone przez zamknięcie w ustawie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu (...). W rezultacie należy stwierdzić, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji. Może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony

---

<sup>70</sup> Zob. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97.

sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych<sup>71</sup>.

Resumując wskazać należy, że omówione powyżej art. 106a ust. 8 pr.bank., art. 86 ust. 13 u.p.p.p.f.t., art. 16 ust. 9 u.s.k.o.k., art. 40 ust. 4 u.n.r.k. oraz art. 236b k.p.k. tworzą niespójny system blokady środków na rachunku w różnym stopniu naruszający zasadę prawidłowej legislacji jako pochodnej względem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP, oraz naruszający gwarancje leżące u podstaw prawnomiędzynarodowej (art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC) oraz konstytucyjnej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), gwarancje wywodzone z zasady prawa do sądowej kontroli decyzji organów państwa z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a także naruszający prawo do skutecznego środka zaskarżenia z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. art. 13 EKPC.

Wobec powyższego zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w opisanym zakresie. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętych przez Pana Ministra stanowisku wobec przedłożonych uwag oraz postulatów.

**Z poważaniem**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

---

<sup>71</sup> Wyrok TK z 3.07.2008 r., sygn. akt K 38/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 102; zob. też wyroki TK z: 9.06.1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; 16.03.1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; 10.05.2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 23.

- Pan Poseł Arkadiusz Myrcha Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);

- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).