



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2022 r.

NRA.12-SM-1.75.2022
Dot. SPS-WP.020.107.2022

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na przekazany do zaopiniowania w dniu 25 kwietnia 2022 r. poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w załączeniu przedkładam opinię adw. dr Magdaleny Matusiak-Frącczak Przewodniczącej zespołu ds. konsultacji projektowanych zmian legislacyjnych w zakresie ich zgodności ze standardami ochrony praw obywatelskich i zgodności z regulacjami prawa Unii Europejskiej w Instytucie Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej, prezentującą stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej w zakresie proponowanych w ustawie rozwiązań.

Z poważaniem,

DYREKTOR

Instytutu Legislacji i prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej

Adw. Dorota Kulińska



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

OPINIA PRAWNA

DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE KONSTYTUCJI RP z dnia 7 kwietnia 2022 r.

Projekt ustawy opracowany przez Grupę Posłów na Sejm RP
Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości

Oznaczenie korespondencji Kancelarii Sejmu:
SPS.WP.020.107.7.2022

NRA.12-SM-1.75.2022

Spis treści

Spis treści	1
Projekt.....	1
Prawo międzynarodowe	2
Prawo Unii Europejskiej.....	3
Prawo polskie.....	5
Podsumowanie	7

Projekt

Analizowany projekt zmiany Konstytucji RP ma na celu wprowadzenie dwóch poprawek do ustawy zasadniczej. Niniejsze opracowanie będzie odnosiło się do drugiej z tych poprawek, ujętej w art. 1 pkt 2 projektu, który zmierza do dodania do Konstytucji nowego rozdziału XIa:

Rozdział XIa Zagrożenie bezpieczeństwa państwa

art. 234a. 1. W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania, w przypadku gdy można domniemywać, że majątek ten jest lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części do finansowania lub wspierania w innej formie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo lub działań związanych z tą napaścią, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku z władzami publicznymi tego państwa.

2. Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznaczany jest na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej.

3. Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia domniemania, określa ustawa.

W niniejszej opinii zostanie wykazane, że brak jest potrzeby zmiany Konstytucji RP do wprowadzenia takiego rozwiązania, jak zacytowane powyżej. Majątkowe środki ograniczające stosowane są w Polsce od wielu lat w związku ze zwalczaniem terroryzmu. Analogiczne mechanizmy można wprowadzić również w innych przypadkach zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa światowego lub bezpieczeństwa i porządku publicznego w RP.

Dlatego też w opinii zostaną przedstawione rozwiązania dotyczące terroryzmu, jak i zostanie określone, dlaczego rozwiązania te nie stoją w sprzeczności z Konstytucją RP. Powyższe jednocześnie pozwoli wskazać, jak zmienić polskie prawo, bez zmiany Konstytucji, żeby omawiane środki można było stosować również w przypadku takich sytuacji, jak zbrojna napad Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Prawo międzynarodowe

Pierwszoplanową rolę w zwalczaniu zagrożeń dla światowego pokoju i bezpieczeństwa odgrywa Rada Bezpieczeństwa ONZ. To ona w szeregu rezolucji¹ określiła obowiązki państw w zakresie zwalczania terroryzmu, które w niniejszej opinii posłużą jako modelowe rozwiązania dla środków ograniczających finansowanie działalności zbrojnej Federacji Rosyjskiej w Ukrainie..

Zamrożenie funduszy jest w tym przypadku standardowym mechanizmem stosowanym od 2000 r.² Ma ono na celu odcięcie terrorystów i organizacji terrorystycznych od źródeł ich finansowania. Zamrożenie dotyczy wszelkiej formy wsparcia udzielanej terrorystom lub ich organizacjom, w tym wszelkie rodzaje pomocnictwa, jak finansowanie, rekrutowanie bojowników, itp.³

Powyższe środki zostały zaczerpnięte z ustawodawstwa Stanów Zjednoczonych, które stosują je od wejścia w życie ustawy AEDPA z 1996 r.⁴ Środki stosowane w Stanach Zjednoczonych obejmują zarówno zamrożenie funduszy, jak i ich konfiskatę oraz dotyczą wszelkich zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa USA, nie tylko tego spowodowanego zagrożeniami o charakterze terrorystycznym⁵.

Różne państwa, jak też i Unia Europejska, wdrożyły powyższe rezolucje RB ONZ. W licznych orzecznictwie odnoszącym się do komentowanych środków wskazywano jedynie na potrzebę istnienia mechanizmu skutecznej kontroli sądowej w przypadku objęcia takimi sankcjami osób fizycznych, prawnych oraz innych podmiotów⁶.

¹ Rezolucje RB ONZ: 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2000), 1373 (2002), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), nr 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2082 (2012), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2160 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2255 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2427 (2018), 2462 (2019), 2482 (2019), 2560 (2020), 2610 (2021), 2611 (2021), 2615 (2021), 2617 (2021)

² Obecnie art. 1 lit. a rezolucji RB ONZ nr 2610 (2021).

³ Obecnie art. 2 rezolucji RB ONZ nr 2610 (2021).

⁴ Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 24 April 1996, Public Law 104-132.

⁵ 50 US Code § 1702: (a)(1) *At the times and to the extent specified in section 1701 of this title, the President may, under such regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses or otherwise-*

(A) *investigate, regulate, or prohibit-*

(i) *any transactions in foreign exchange,*

(ii) *transfers of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, to the extent that such transfers or payments involve any interest of any foreign country or a national thereof,*

(iii) *the importing or exporting of currency or securities,*

by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States;

(B) *investigate, block during the pendency of an investigation, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States; and*

(C) *when the United States is engaged in armed hostilities or has been attacked by a foreign country or foreign nationals, confiscate any property, subject to the jurisdiction of the United States, of any foreign person, foreign organization, or foreign country that he determines has planned, authorized, aided, or engaged in such hostilities or attacks against the United States; [...]*"

⁶ Por. Komitet Praw Człowieka, sprawa nr 1472/2006 *Nabil Sayadi i Patricia Vinck v. Belgia*, poglądy z dnia 22 października 2008 r., nr dokumentu CCPR/C/94/D/1472/2006. Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa 10593/08 *Nada v. Szwajcaria*, wyrok z dnia 12 września 2012 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa

Na żadnym etapie nie kwestionowano samego rodzaju wprowadzonych środków. Materialnie stanowią one ingerencję w prawo własności. Mając na względzie treść obowiązującego prawa międzynarodowego, możliwe jest nie tylko samo zamrożenie funduszy, ale również i pozbawienie własności (konfiskata), jeżeli wymaga tego interes publiczny, ograniczenie lub pozbawienie jest dokonane na mocy ustawy i jest zgodne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Przede wszystkim sądy podkreślały, że interes publiczny, jakim jest zwalczanie zagrożeń dla światowego pokoju i bezpieczeństwa, może wymagać podejmowania działań w sposób istotny ingerujących w prawo własności⁷.

Prawo Unii Europejskiej

Unia Europejska uczestniczy w zwalczaniu zagrożeń dla światowego pokoju i bezpieczeństwa, również implementuje rezolucje RP ONZ, w tym te dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko jednostkom i zmierzające do ocięcia terrorystów od źródeł finansowania ich działalności⁸. Ponadto UE zobowiązuje państwa członkowskie do penalizacji w kodeksach karnych licznych przestępstw powiązanych z terroryzmem oraz do wprowadzenia mechanizmów ochrony ofiar terroryzmu⁹. Ze względu na cel niniejszej opinii na uwagę zasługuje w szczególności zobowiązanie do karania wszelkiej formy pomocnictwa w popełnieniu aktów terroryzmu (art. 14 ust. 1 dyrektywy nr

5809/08 *Al-Dulimi and Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii*, wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r. Sąd Federalny Kanady, sprawa nr 2009 FC 580 *Abousfian Abdelrazik v. The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada*, wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., [2010] 1 F.C.R. 267. Magdalena Matusiak-Frącczak, Wyrok w sprawie *Al-Dulimi* – czy Europejski Trybunał Praw Człowieka zmusi Radę Bezpieczeństwa do wprowadzenia mechanizmu sądowej kontroli sankcji przeciwko jednostkom?, Europejski Przegląd Sądowy 4/2017, s. 25-29

⁷ W interesującym nas zakresie szczególnego znaczenia nabierają przepisy funkcjonujące w ramach Rady Europy: Art. 1 Protokołu 1 do EKPC w zw. z art. 15 ust. 1 i 3 EKPC.

⁸ Wspólne stanowisko Rady UE nr 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie stosowania szczególnych środków w walce z terroryzmem, Dz. Urz. UE 2001, L 344, s. 93. Rozporządzenie Rady UE nr 2580/2001/WE z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków skierowanych przeciwko określonym osobom i jednostkom, mające na celu zwalczanie terroryzmu, Dz. Urz. UE 2001 L 344, s. 70. Rozporządzenie Rady UE nr 467/2001/WE z dnia 6 marca 2001 r. zakazujące eksportu niektórych dóbr i usług do Afganistanu, wzmacniające postanowienia o zakazie lotów oraz przedłużające zamrożenie funduszy i innych zasobów finansowych w stosunku do afgańskich Talibów i uchylające rozporządzenie nr 337/2000/WE, Dz. Urz. UE 2001 L 67, s. 1. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie wspólnego stanowiska Rady UE nr 2001/154/WPZiB z dnia 26 lutego 2001 r. dotyczącego dodatkowych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko Talibom i zmieniającego wspólne stanowisko nr 96/746/WPZiB, Dz. Urz. UE 2001 L 75, s. 1. Wspólne stanowisko Rady UE nr 2002/402/WPZiB dotyczące środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom Al Kaidy i Talibom oraz innym jednostkom, grupom i przedsiębiorstwom powiązanych z nimi i uchylające wspólne stanowiska nr 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB, Dz. Urz. UE 2002 L 139, s. 4. Rozporządzenie Rady UE nr 881/2002/WE z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i Talibami i uchylające rozporządzenie Rady nr 467/2001/WE zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do Talibów w Afganistanie, Dz. Urz. 2002 L 139, s. 9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z 20.5.2015 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. L 141, s. 73, 5.6.2015.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/541 z dnia 14 marca 2017 r., w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, Dz. Urz. UE L nr 88, s. 6, 31.3.2017.

2017/541), sama dyrektywa zobowiązuje także państwa członkowskie do stosowania konfiskaty (art. 20 dyrektywy nr 2017/541¹⁰).

Trybunał Sprawiedliwości UE nie uznał omawianych środków za nadmiernie ingerujące w prawo własności, wprowadzone ograniczenia dla tego prawa były zdaniem TSUE uzasadnione w świetle celu, jakim jest zapewnienie światowego pokoju i bezpieczeństwa. Trybunał zwrócił jednakże uwagę na obowiązek zapewnienia jednostkom, które obejmują środki ograniczające, skutecznego środka kontroli sądowej¹¹.

Finansowe środki ograniczające zmierzające do odcięcia Federacji Rosyjskiej od źródeł finansowania działań zbrojnych wobec Ukrainy są stosowane przez Unię Europejską już od 2014 r.¹² Po zintensyfikowaniu agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy w lutym 2022 r. Unia Europejska rozszerzyła zamrożenie funduszy z rozporządzenia nr 269/2014¹³ m. in. na Władimira Putina, czy rosyjskich oligarchów. W żadnym z przypadków stosowania powyższych środków TSUE nie doszukał się naruszenia praw podstawowych chronionych prawem UE¹⁴.

Już na podstawie tych przepisów Polska może zamrażać fundusze rosyjskich polityków i oligarchów w związku z wojną w Ukrainie. Środki wykonawcze do dyrektywy nr 2014/42/UE powinny z kolei umożliwiać konfiskatę tak zamrożonego mienia. Ponieważ to zagadnienie odnosi się do prawa polskiego implementującego dyrektywę dalsze rozważania zostaną poczynione w następnej części opracowania.

Rekapitulując, dotychczasowa analiza pozwala na konkluzję, że prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej pozwala na stosowanie zarówno zamrożenia funduszy, jak i konfiskatę mienia

¹⁰ W tym zakresie dyrektywa nr 2017/541 odwołuje się do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 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, Dz.U. L 127, s. 39, 29.4.2014.

¹¹ Sąd Unii Europejskiej, sprawa T-228/02 *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v. Rada*, wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r.; sprawa T-47/03 *José María Sison v. Rada*, wyrok z dnia 11 lipca 2007 r.; sprawa T-256/07 *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v. Rada*, wyrok z dnia 23 października 2008 r.; sprawa T-341/07 *José María Sison v. Rada*, wyrok z dnia 30 września 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości, sprawy połączone C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P *Komisja v. Yassin Abdullah Kadi*, wyrok z dnia 18 lipca 2013 r.; sprawa C-183/12 P *Chafiq Ayadi v. Komisja*, wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r.

¹² Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz. Urz. UE L 229, s. 13, 31.7.2014. Decyzja Rady 2014/659/WPZiB z dnia 8 września 2014 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz. Urz. UE L 271, s. 54, 12.9.2014. Decyzja Rady 2014/119/WPZiB z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie, Dz. Urz. L 66, s. 26, 6.3.2014.

¹³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, Dz. Urz. UE L 78, s. 6, 17.3.2014.

¹⁴ Sąd, sprawa T-290/14 *Portnov v. Rada*, wyrok z dnia 26 października 2015 r., ECLI:EU:T:2015:806; sprawa T-341/14 *Kluyev v. Rada*, wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., ECLI:EU:T:2016:47; sprawa T-434/14 *Arbuzov v. Rada*, wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., ECLI:EU:T:2016:46; T-486/14 *Stavytski v. Rada*, wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., ECLI:EU:T:2016:45; sprawa T-340/14 *Kluyev v. Rada*, wyrok z dnia 15 września 2016, ECLI:EU:T:2016:496; sprawa T-348/14 *Yanukovych v. Rada*, wyrok z dnia 15 września 2016 r., ECLI:EU:T:2016:508; sprawa T-720/14 *Rotenberg v. Rada*, wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., ECLI:EU:T:2016:689; sprawa T-255/15 *'Almaz-Antey' Air and Space Defence Corp. v. Rada*, wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r., ECLI:EU:T:2017:25. Trybunał Sprawiedliwości, sprawa C-72/15 *Rosneft*, wyrok z dnia 28 Marca 2017 r.; ECLI:EU:C:2017:236.

w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażającej światowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Taką sytuacją jest niewątpliwie zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy. Dla ważności omawianych środków konieczne jest zapewnienie prawa do skutecznego środka kontroli sądowej. Wszelkie ograniczenia prawa własności, które nastąpią w związku z takimi czynnościami, są dopuszczalne, ale powinny być wprowadzone ustawą i spełniać wymogi proporcjonalności. Ziszczenie się tych przesłanek ostatecznie powinien ocenić sąd we właściwej procedurze.

Prawo polskie

Przy omawianiu prawa polskiego należy w pierwszej kolejności odnieść się do obowiązujących norm konstytucyjnych. Jak już zaznaczono, podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy jest konieczna zmiana Konstytucji RP, będą miały uregulowania w przedmiocie ochrony prawa własności. W tym zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na następujące przepisy:

Art. 64

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 31 ust. 3

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 46

Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 21

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Zarówno zamrożenie funduszy, jak i konfiskata, stanowią ograniczenie prawa własności. Polska od wielu lat stosuje różne formy pozbawiania własności, należą do nich wywłaszczenie oraz przepadek, przy czym ta druga sytuacja wymaga prawomocnego orzeczenia sądu. Proponowana w nowelizacji konfiskata jest niczym innym, jak przypadkiem, ponieważ następuje bez odszkodowania. Może być dokonana w ramach już obowiązujących przepisów rangi konstytucyjnej. Zgodnie z nimi fundusze i inne zasoby majątkowe można najpierw zamrozić, a następnie sąd może orzec ich przepadek.

Powyższe środki, jak zaznaczono na wstępie, Rzeczpospolita Polska stosuje od 2004 r. wobec osób powiązanych z terroryzmem¹⁵. Na mocy ww. przepisów Polska może zamrażać fundusze i inne zasoby finansowe należące do tych podmiotów, jednocześnie nałożono obowiązki raportowania transakcji podejrzanych na różne instytucje zobowiązane, jak banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, ale też notariuszy, adwokatów i radców prawnych. Trybunał Konstytucyjny nie uznał tych przepisów za niezgodne z Konstytucją RP. Podobnie jak inne sądy oparł się on na wadze interesu publicznego, jakim jest zwalczanie aktualnych zagrożeń dla światowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym dla porządku i bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

Polski kodeks karny przewiduje kwalifikowaną formę niektórych przestępstw, to jest przestępstwo o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 k.k.). Przekazywanie środków na cele terrorystyczne, na rzecz terrorystów i organizacji terrorystycznych jest uznawane przez polski kodeks karny za przestępstwo (art. 165a k.k.) bez względu na fakt, czy miało ono charakter umyślny czy nieumyślny.

W takiej sytuacji sąd może również orzec przepadek, co nie budzi żadnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej:

Art. 44 k.k.

§ 1. Sąd orzeka przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa.

§ 2. Sąd może orzec, a w wypadkach wskazanych w ustawie orzeka, przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa.

§ 3. Jeżeli orzeczenie przepadku określonego w § 2 byłoby niewspółmierne do wagi popełnionego czynu, sąd zamiast przepadku może orzec nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa.

Należy w związku z powyższym wskazać, jak powyższe uregulowania przełożyć na potrzeby zbrojnej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Po pierwsze, nie ma żadnych przeszkód, aby Polska stosowała zamrożenie funduszy wobec podmiotów finansujących zbrojne działania Federacji Rosyjskiej. Zamrożenie funduszy nie jest środkiem niekonstytucyjnym, było przez Polskę stosowane do podmiotów finansujących inne zagrożenie dla światowego pokoju i bezpieczeństwa – terroryzm, co zostało uznane w żadnej mierze za sprzeczne z Konstytucją (środki te są stosowane od 18 lat). W ten sposób owe fundusze i inne zasoby finansowe można zamrozić do czasu uzyskania wyroku sądowego w przedmiocie przepadku. Polska jest już zobowiązana do tego zamrożenia na mocy cytowanego wcześniej prawa UE, jak też i sama jest w toku uchwalania ustawy o zamrożeniu funduszy podmiotów powiązanych z przywódcami Federacji Rosyjskiej i odpowiedzialnymi za wojnę na terytorium Ukrainy.

Polski kodeks karny penalizuje między innymi takie przestępstwa, jak: wojna napastnicza (art. 117 k.k.), ludobójstwo (art. 118 k.k.), zbrodnie przeciwko ludzkości (art. 118a k.k.), stosowanie środków masowej zagłady (art. 120 k.k.), stosowanie niedopuszczalnych sposobów lub środków walki (art. 122 k.k.), zamach na życie lub zdrowie jeńców wojennych lub ludności cywilnej (art. 123 k.k.), inne

¹⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz. U. 2014, poz. 455, ze zm., po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 62, poz. 577. Obecnie jest to ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz. U. 2018, poz. 723, ze zm.

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05.

przestępne naruszenia prawa międzynarodowego (art. 124 k.k.), publiczne wzywanie do popełniania ww. przestępstw lub ich publiczne pochwalanie (art. 126a k.k.), przygotowanie do przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych (art. 126c k.k.). Z tymi przestępstwami niewątpliwie mamy do czynienia w przypadku zbrojnej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W związku z powyższym możliwe staje się wykorzystanie instytucji przepadku. Środki finansujące powyższe przestępstwa służą niewątpliwie do ich popełnienia.

Finansowanie ww. przestępstw można uznać za pomocnictwo w rozumieniu art. 18 § 3 k.k., który stanowi, że kto za pomocnictwo, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, swoim zachowaniem ułatwia jego popełnienie, w szczególności dostarczając narzędzie, środek przewozu, udzielając rady lub informacji; odpowiada za pomocnictwo także ten, kto wbrew prawnemu, szczególnemu obowiązкови niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego swoim zaniechaniem ułatwia innej osobie jego popełnienie. Przypisanie pełnomocnictwa pozwala na orzeczenie przepadku na podstawie art. 44 § 2 k.k.

Jeżeli ustawodawca stoi na stanowisku, że przypisanie sprawcy zamiaru pomocnictwa w rozumieniu art. 18 § 3 k.k. mogłoby okazać się zbyt trudne w przypadku części podmiotów powiązanych z władzami Federacji Rosyjskiej czy oligarchów, może wprowadzić rozwiązanie analogiczne do art. 165a k.k., które stypizowałoby nowy czyn zabroniony polegający na finansowaniu przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych. Powyższe również pozwoli na orzeczenie konfiskaty (przepadku) mienia jako służącego do popełnienia takiego przestępstwa, na podstawie art. 44 § 2 k.k.

Z powyższego wynika brak potrzeby dodatkowego uregulowania konstytucyjnego, które pozwalałoby na zamrożenie mienia i jego konfiskatę, gdyż obecnie obowiązujące przepisy Konstytucji RP są w pełni wystarczające w omawianym zakresie.

Podsumowanie

Konkludując, brak jest podstaw do uznania, że zachodzi potrzeba zmiany Konstytucji dla wprowadzenia najpierw zamrożenia, a następnie konfiskaty majątku osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów w związku z napaścią zbrojną dokonaną przez obce państwo na terytorium RP lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego RP napaści na terytorium innego państwa. Obowiązująca Konstytucja RP pozwala na wprowadzenie takich rozwiązań drogą ustaw zwykłych bez potrzeby jej zmiany. Rzeczpospolita Polska już od dawna (18 lat) stosuje mechanizmy zamrożenia funduszy i innych aktywów majątkowych podmiotów powiązanych z terrorystami i terroryzmem, zaś prawo pozwala również na orzeczenie przepadku takich majątków. Tożsame rozwiązania można wprowadzić do polskiego ustawodawstwa w przypadku zagrożenia, którego dotyczy komentowany projekt, zmiana Konstytucji jest więc całkowicie zbędna. Ograniczenia takie nie będą bowiem nieproporcjonalne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mają one bowiem na celu zwalczanie zagrożenia dla światowego pokoju i bezpieczeństwa. Istotnym jest, aby wprowadzić gwarancję proceduralną w postaci konieczności uzyskania orzeczenia sądowego w przedmiocie przepadku.

Autor opinii:

adw. dr Magdalena Matusiak-Frącczak

Przewodnicząca zespołu ds. konsultacji projektowanych zmian legislacyjnych w zakresie ich zgodności ze standardami ochrony praw obywatelskich i zgodności z regulacjami prawa Unii Europejskiej w Instytucie Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA/Przewodnicząca Komisji Legislacyjnej przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Łodzi

adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor

Instytutu Legislacji

i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej