

Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski, Polska
mariusz.jablonski@uwr.edu.pl
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8347-1884>

Anna Młynarska-Sobaczewska

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Polska
anka.sobaczewska@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-2836>

Artur Olechno

Uniwersytet w Białymstoku, Polska
a.olechno@uwb.edu.pl
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2594-0376>

Konrad Składowski

Uniwersytet Łódzki, Polska
kskladowski@wpia.uni.lodz.pl
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3199-7440>

Jacek Zalesny

Uniwersytet Warszawski, Polska
jacekzalesny@uw.edu.pl
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a sankcje w postaci konfiskaty rzeczy

The Constitution of the Republic of Poland and confiscation of assets

Abstract: Sanctions, including individual sanctions, relating to property usually apply with war conflicts. Their imposition by international subjects in domestic law raises the question of whether the Constitution of the Republic of Poland allows for the expropriation considered to be related to the attacking state, since, regardless of external circumstances, Poland remains a constitutional state which protected a property. In the article we argue that on the basis of the current Constitution of the Republic of Poland, it is not permissible to seizure the property of private entities considered to be related to

the attacking state, under conditions analogous to the currently applied measures of targeted sanctions like freezing of assets. If the expropriation were to take place, it would require an amendment to the Constitution of the Republic of Poland. In order to solve the research task, the dogmatic method and legal interpretation appropriate to the Polish science of constitutional law were used in the work.

Keywords: Constitution of Poland, legal sanctions, rule of law, seizure

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, sankcje, państwo prawne, przepadek rzeczy

Wprowadzenie

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wywołała reakcję międzynarodową na bezprecedensową skalę. Jednym ze środków mających stanowić odpowiedź państw UE na napastniczą wojnę przeciwko Ukrainie są sankcje indywidualne, wzorowane na poprzednio przyjętych wobec osób związanych z reżimem białoruskim oraz agresją Rosji na Ukrainę w 2014 r.¹ Takie sankcje zostały wprowadzone także przez Polskę w drodze ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego². Zgodnie z nią wobec osób i podmiotów wpisanych na listę prowadzoną przez ministra spraw wewnętrznych stosowane są środki przewidziane w rozporządzeniach UE. Decyzję o wpisaniu na listę podejmuje minister na wniosek szefa odpowiednich służb. Sankcje są stosowane wobec osób i podmiotów bezpośrednio lub pośrednio wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej, lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi oraz bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu dysponowanych przez nie takich środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych. Znaczna część sankcji wyczerpuje się w zamrożeniu, według terminologii ustawy i rozporządzeń UE, środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych będących własnością osób wpisanych na listę, wykluczenie ich z udziału w postępowaniu zamówień

1 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 (Dz.Urz. UE L 127/39 z dnia 29.04.2014); rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.Urz. UE L 134 z dnia 20.05.2006, s. 1, ze zm.); 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 078 z 17.03.2014); rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 078 z dnia 17.03.2014).

2 Dz.U. poz. 835.

publicznych oraz uznanie za osoby niepożądane na terytorium RP. W rozprawie podnosimy inne zagadnienie: czy obowiązująca Konstytucja RP dopuszcza sankcje w postaci konfiskaty mienia podmiotów popierających państwo napastnicze?

1. Istota sankcji nakierowanych

Pojęcie „sankcje” ma zastosowanie w różnych dziedzinach prawa, w tym w prawie międzynarodowym publicznym, karnym czy cywilnym. Jest rozumiane (i wykładane) w ramach danej dziedziny prawa ze względu na istotę stosunku prawnego, w związku z którym ma zastosowanie. Sankcje wprowadzane w związku z konfliktem międzynarodowym, jako instytucja prawa międzynarodowego publicznego, są środkiem wywierania presji wykorzystywanym w celu przywrócenia porządku międzynarodowego. W analizowanym przypadku chodzi o tzw. sankcje nakierowane, tj. sankcje adresowane do konkretnych osób lub podmiotów gospodarczych uznanych za powiązane z państwem napastniczym³. Dodać należy, że pojęcia sankcji w prawie międzynarodowym publicznym, mających sprzyjać przywróceniu stanu przestrzegania prawa naruszonego poprzez działania napastnicze, nie można utożsamiać z pojęciem sankcji w prawie krajowym ani stosować z niego analogii⁴. W prawie międzynarodowym stosuje się sankcje nakierowane „zamrażające” korzystanie z własności, tj. uniemożliwiające właścicielowi korzystanie z własności, natomiast nie pozbawiające go tej własności. W odróżnieniu od nich rozważeniu poddajemy zagadnienie zgodności z obowiązującą Konstytucją RP sankcji polegających na przeпадku na rzecz Skarbu Państwa znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków finansowych i zasobów gospodarczych (odpowiednio: rzeczy, mienia) konkretnych osób lub podmiotów gospodarczych uznanych za powiązane z państwem napastniczym.

2. Charakter pozbawienia własności w Konstytucji RP

Własność i inne prawa majątkowe są dobrami konstytucyjnie chronionymi (art. 21 w zw. z art. 64 Konstytucji RP⁵), ale nie mają charakteru absolutnego. Obowiązująca Konstytucja RP dopuszcza ingerencję w prawo własności⁶, w tym jego pozbawie-

3 M. Trzcionka, Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej, s. 204, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/41491/trzcionka_sankcje_gospodarcze_w_polityce_zagranicznej_usa_2011.pdf?isAllowed=y&sequence=1 (4.05.2022).

4 A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, Problematyka sankcji i countermeasures w prawie międzynarodowym publicznym – wymiar filozoficzno-prawny, (w:) P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna, Wrocław 2017, s. 92.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

6 S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003; *eadem*, Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybu-

nie w dwóch formach: poprzez wywłaszczenie albo przepadek rzeczy. Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Przepadek rzeczy z kolei może nastąpić po łącznym spełnieniu dwóch przesłanek: tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

W przypadku sankcji międzynarodowych instytucja wywłaszczenia nie ma zastosowania – przede wszystkim dlatego, że nie dochodzi do wypłaty słusznego odszkodowania⁷. Na płaszczyźnie obowiązujących przepisów prawa pozostaje zatem do rozważenia możliwość zastosowania sankcji w trybie przepadku rzeczy. Aby tak zakwalifikować projektowane sankcje – w postaci konfiskaty, należy je rozważyć z dwóch perspektyw. Po pierwsze: czy konfiskata mienia jako sankcja stosowana w związku z konfliktem międzynarodowym w ogóle mieści się w konstytucyjnym (art. 46) rozumieniu przepadku rzeczy. Po drugie: czy dopuszczalny jest przepadek rzeczy osoby fizycznej lub osoby prawnej (lub innej jednostki organizacyjnej), wobec których nie toczyło się żadne postępowanie karne i co do których sąd nie orzekł popełnienia przestępstwa.

W prawie karnym przepadek rzeczy czy konfiskata majątku (znana w PRL na gruncie kodeksu karnego z 1969 r.⁸ i zniesiona na mocy jego zmiany z 1990 r.)⁹ są poprzedzone nie tylko wykazaniem osobie nim objętej czynu bezprawnego, ale także stwierdzeniem winy sprawcy. Jest to konstrukcja prawna, w której m.in. stwierdza się, że konkretna osoba jest sprawcą danego czynu, czyn ten jest przestępstwem, że jest bezprawny, że między zachowaniem sprawcy a skutkiem zachodzi związek przyczynowy. Podobnie w prawie cywilnym przepadek świadczenia może nastąpić, jeżeli świadczenie zostało świadomie spełnione w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym (art. 412 k.c.). Procedura cywilna przewiduje także postępowanie sądowe dotyczące przepadku rzeczy przewidzianego w prawie celnym (art. 610 i następn. k.p.c.). Przedmiotowe przesłanki trudno zastosować w przypadku sankcji związanych z konfliktem zbrojnym. Inaczej niż w prawie krajowym, nie są one oparte na popełnieniu określonego czynu przez właściciela, ale są adresowane do konkretnych osób lub podmiotów gospodarczych ze względu

nału Prawa Człowieka, Wrocław 2016, s. 95 i n.; A. Frankiewicz, Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” 2009, s. 189, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27607/edition/34397?language=pl> (5.06.2022).

7 Na temat wywłaszczenia faktycznego zob. S. Jarosz-Żukowska, Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (w:) A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, Wrocław 2013, s. 83 i n.; na temat konfiskaty mienia i zakresu regulacji zob. A.H. Ochnio, Konfiskata rozszerzona w prawie wybranych państw europejskich, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 12, s. 95–137.

8 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94).

9 Ustawa z dnia 23 lutego 1990 r. o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 84).

na ich dwie cechy główne: przynależność państwową i istotne znaczenie dla polityki państwa napastniczego¹⁰.

Te dwie przesłanki trzeba rozważyć w kontekście polskiego konstytucyjnego modelu pozbawienia własności. Jak podkreśla się w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, „kryteria wprowadzenia ograniczenia (własności – przyp. autorów) w prawie polskim odpowiadają uznanym kryteriom mieszczącym się w granicach interesu publicznego powoływanego przez akty prawa międzynarodowego jako granica wkraczania w stosunki własnościowe (...). Konstrukcja ochrony własności w polskim prawie (art. 21 Konstytucji), dopuszczająca możliwość ograniczenia własności z uwagi na interes publiczny (art. 64 Konstytucji w zw. z jej art. 31 ust. 3), jest więc zgodna z europejską tradycją prawną i odpowiada regulacjom obowiązującym w Unii Europejskiej”¹¹.

Rozważyć zatem należy w pierwszej kolejności istnienie interesu publicznego w przypadku wyzucia z własności na podstawie sankcji kierowanych. Pojęcie interesu publicznego jest kłopotliwe w podjęciu próby dookreślenia. Próby jego zdefiniowania nie przyniosły jak dotąd jednoznacznych ustaleń. Przyjmujemy wyjaśnienie, zgodnie z którym zbiorowość (utożsamiona często z państwem) wybrałaby racjonalnie, dobrowolnie i nie kierując się interesem jednostkowym¹², lecz aby osiągnąć wspólne cele¹³. Za należące do kategorii interesu publicznego uznaje się te dobra, które są ważne dla wspólnego istnienia, egzystowania.

Poprzez odwołanie do tak rozumianego interesu publicznego uzyskujemy odwołanie do potrzeby funkcjonowania społeczności jako całości, dla wspólnego pożytku – w tym sensie interes publiczny ma wielki potencjał normatywny i perswazyjny¹⁴. Warto dodać, że w konwencyjnym systemie ochrony praw człowieka ten termin użyty jest wprost właśnie jako cel usprawiedliwiający ingerencję w prawo własności (art. 1 Protokołu 1 do EKPC)¹⁵. Nie ułatwia to jednak zaklasyfikowania konkretnych celów jako interesu publicznego, a rozwiązania konfliktu, albo też znajdowanie punktu równowagi między interesem wspólnym (publicznym) a indywid-

10 Pomijamy przy tym zagadnienie szczegółowe w postaci posiadania przez te osoby wielokrotnego obywatelstwa i związanych z tym następstw. Pomijamy także motyw lojalności państwowej i wynikające z niej następstwa dla obywateli.

11 Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-sygn-akt-k-2-02-17006043> (4.05.2022).

12 W. Lippman, *The Public Interest*, (w:) *idem*, *The Public Philosophy*, Routledge London 1956, s. 42.

13 V. Held, *The Public Interest and Individual Interests*, New York, Basic Books 1970, s. 207.

14 O użyciu tego pojęcia w argumentacji piszą m.in. Ø. Ihlen, K. Raknes, Appeals to 'the public interest': How public relations and lobbying create a social license to operate, „Public Relations Review” 2020, vol. 46.

15 A. McHarg, Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, „Modern Law Review” 1999, vol. 62, wyd. 5, s. 684.

ualnym, są zawsze tak dobre i przekonujące jak procedury oraz uzasadnienia decyzji, które te konflikty rozwiązują.

Takie cele łatwiej zrekonstruować na gruncie norm prawa krajowego i to zarówno w sytuacji wyłączenia (gdzie cel publiczny jest wprost wskazany jako konieczna przesłanka), jak i przypadku – stosowanego jako środek o charakterze represyjnym.

3. Usprawiedliwienie ingerencji w konstytucyjne prawo własności w odniesieniu do instytucji przypadku rzeczy

Własność jest jedną z fundamentalnych kategorii prawnych określających status jednostki¹⁶. Z tego powodu przejmowanie własności prywatnej ze względu na (domniemane) związki łączące z państwem napastniczym to zdarzenie bezpośrednio odnoszące się do ram ustroju państwa prawnego. Polski porządek prawny oparty jest na konstrukcjach prawnych prawa rzymskiego, z jego podstawą w postaci rozdzielania prawa prywatnego od prawa publicznego¹⁷. Podstawę jego podziału stanowi różnica chronionego interesu. Stosunki majątkowe, w tym własność czy odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę, to prawo prywatne. Obywatele czy podmioty gospodarcze nie odpowiadają ze swojej własności za szkodę (w szerokim jej rozumieniu, szerszym niż rozumienie cywilistyczne) wyrządzoną przez państwo, którego są obywatelami. Ta fundamentalna dla państwa prawa zasada miała zastosowanie nawet do bezprecedensowych w skali świata zbrodni niemieckich, kiedy zastosowano regulacje prawne wynikające z podziału prawa na prawo publiczne i prywatne. Prawodawca współczesny ma prawo ocenić, że to był błąd, którego nie warto powtarzać. Niemniej jednak przejmowanie własności prywatnej ze względu na działania państwa jest odstępstwem od tej – kluczowej dla cywilizacji europejskiej – konstrukcji i jako takie nie może następować w sposób spontaniczny czy na niepewnej podstawie prawnej, lecz na podstawie wypracowanych standardów¹⁸. Z tego powodu również wykonywanie sankcji musi przebiegać w sposób zgodny z Konstytucją RP.

Nie ma w doktrynie prawa wątpliwości, że w art. 46 Konstytucji RP przyjęto karnistyczne rozumienie pojęcia „przepadek rzeczy”. Jak w trakcie prac nad przygotowaniem Konstytucji RP dowodził P. Winczorek, w Konstytucji powinno być przewidziane odstępstwo od ochrony własności w związku z czynami krymi-

16 J. Helios, Własność w ujęciu filozoficznym i socjologicznym. Wybrane problemy, (w:) U. Kalina-Prasznic (red.), Własność w prawie i gospodarce, Wrocław 2017, s. 60.

17 Na temat wyłączenia w prawie rzymskim i jej pozostałościach we współczesnym prawie polskim zob. np. R. Kamińska, Czy w prawie rzymskim istniała instytucja wyłączenia? „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. XVII, z. 2, s. 72 i n.

18 E. Łętowska, Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później, Warszawa 2012, s. 11.

nalnymi¹⁹. Jak wyjaśnia P. Sarnecki²⁰, tradycyjnie wiąże się instytucję „przypadku rzeczy” z prawem karnym (w szerokim rozumieniu) w sytuacji uznania popełnienia pewnych przestępstw (wykroczeń), a ponieważ wypadek rzeczy staje się represją, „dolegliwość ta może obywatela spotykać jedynie w trybie realizowania wobec niego odpowiedzialności karnej”. Zwraca uwagę nie tylko związanie przypadku rzeczy z odpowiedzialnością karną, ale także jej odniesienie wyłącznie do obywateli. Z kolei B. Banaszak i M. Jabłoński²¹, charakteryzując zakres zastosowania art. 46 Konstytucji, stwierdzają jednoznacznie, że przypadki objęte art. 46 mają związek z popełnieniem przestępstwa, a Z. Siwik dodaje: w art. 46 regulowany jest rodzaj dolegliwości karnej za popełnienie czynu zabronionego (przestępstwa lub wykroczenia), polegającej na przypadku na rzecz Skarbu Państwa narzędzi lub innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego, lub przedmiotów pochodzących bezpośrednio z czynu zabronionego, a także na przypadku przedmiotów przestępstwa polegającego na naruszeniu zakazu wytwarzania, posiadania, obrotu lub przewozu określonych przedmiotów²². Szerszy zakres zastosowania art. 46 Konstytucji dopuszcza T. Sroka²³, ale także on zaznacza, że w zastosowaniu zwrotu „wypadek rzeczy” chodziło o użycie terminologii prawa karnego. Jest to dolegliwość o charakterze wtórnym, tj. ma charakter dodatkowej dolegliwości prawnej (kary dodatkowej), a nie głównej²⁴.

Trzeba dodać, że nieco inna koncepcja została wyrażona w orzecznictwie TK, zwłaszcza w ustaleniach wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. (P 4/06)²⁵, w którym TK przypomniał, iż pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne względem pojęć ustawowych i konstytucyjne rozumienie „przypadku rzeczy” nie musi łączyć się z prawem karnym. Wątku tego jednak nie rozwinął; w szczególności – nawet pośrednio – nie odniósł się do sankcji w rozumieniu prawnomiędzynarodowym, tylko (prawidłowo) skoncentrował się na kontrolowanych w tym konkretnym postępowaniu przepisach prawa o ruchu drogowym i rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów. Wypadek jest stosowany w celu niedopuszczenia do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem, a zarazem stanowi formę represji.

19 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, Nr 15, s. 79.

20 P. Sarnecki, Komentarz do art. 46, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 3–4.

21 B. Banaszak, M. Jabłoński, Komentarz do art. 46, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 92.

22 Z. Siwik, Komentarz do art. 46, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje..., *op. cit.*, s. 93.

23 T. Sroka, Komentarz do art. 46, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. I: Komentarz, art. 1–86, Warszawa 2016, s. 1159.

24 P. Sarnecki, Komentarz..., *op. cit.*, s. 3–4.

25 Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1060&sprawa=3996> (5.06.2022).

Działania naruszające prawo nie mogą stać się źródłem korzyści ani też być opłacalne dla podmiotów nieprzestrzegających przepisów. Takie *ratio legis* wynika zarówno z regulacji prawa karnego, jak i cywilnego²⁶.

Z punktu widzenia przepadku rzeczy jako sankcji za popieranie państwa napastniczego nie bez znaczenia jest ta cecha przepadku rzeczy, że nie ma on charakteru samoistnego – pierwotnego. W polskim porządku konstytucyjnym sankcje (jako akty stosowania prawa) nie są aktami samoistnymi. Muszą mieć właściwą podstawę prawną. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o sankcje nakładane przez ONZ, UE czy Polskę samodzielnie. Polska jest państwem prawnym zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych (art. 9 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), a konstytucyjna ochrona własności i innych praw majątkowych ma zastosowanie zarówno wobec obywateli RP, podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce, jak i pozostałych podmiotów mających własność lub inne prawa majątkowe w Polsce.

Myśl leżąca u podstaw sankcji nakierowanych nie jest wspólna z – przywołaną przez TK – „wspólną myślą leżącą u podstaw unormowań przewidujących przepadek”²⁷. A skoro w przypadku przepadku rzeczy chodzi o pozbawienie podmiotu własności, to konstytucyjne rozumienie tego pojęcia wykładane jest w sposób ścisły i nie powinno być rozciągane na nowe postaci pozbawiania podmiotu prawa prywatnego własności (odjęcia własności).

4. Warunki konstytucyjne pozbawienia własności poprzez przepadek rzeczy

Geneza przepisu konstytucyjnego i jego charakter wyjaśniają warunki, w jakich przepadek może być zastosowany. Zgodnie z art. 46 Konstytucji przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Pierwszy warunek dotyczy określoności nie tylko przepadku, ale także jego podstaw – to jest określenia czynu, jaki przepadek poprzedza, a owa określoność powinna spełniać takie wymogi, jak czyn zabroniony pod groźbą kary, wskazane w art. 42 Konstytucji.

Drugi warunek dotyczy organu i trybu, w jakim przepadek może zostać orzeczony. Organem tym jest wyłącznie sąd, a tryb zakłada wydanie orzeczenia prawomocnego po przeprowadzeniu postępowania sądowego łącznie z wyczerpaniem toku instancji. Jak zauważa P. Sarnecki, własność nie może być odebrana ani przez akt ustawodawczy, ani przez akt władzy wykonawczej. Niezgodne z art. 46 Konstytucji są wszelkie ustawy, na których podstawie organy administracji publicznej dokonywałyby konfiskaty określonego mienia (obojętnie z jakich powodów)²⁸. Wymóg

26 *Ibidem*.

27 *Ibidem*.

28 P. Sarnecki, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 2.

orzeczenia sądu nie dotyczy jednak wyłącznie organu, jaki ma kompetencje decydowania o sankcji w postaci przepadku rzeczy, w szczególności jego niezawisłości i merytorycznego przygotowania. Postępowanie sądowe oznacza także indywidualne rozpatrzenie sprawy i stwierdzenie znamion tak przedmiotowych (stwierdzenie popełnienia czynu zagrożonego przepadkiem i okoliczności jego popełnienia), jak i podmiotowych – to jest przypisanie sprawcy odpowiedzialności za ten czyn. Artykuł 46 Konstytucji nakazuje zatem, żeby przepadek rzeczy następował wyłącznie w drodze indywidualnego stwierdzenia okoliczności zezwalających ustawą na orzeczenie takiej sankcji oraz z zapewnieniem osobie, której sankcja ma dotyczyć, prawa do udziału i obrony w tym postępowaniu – i gwarantuje to.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena regulacji prawnych dotyczących prawa własności nie sprowadza się do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń, ale odnosi się do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane²⁹. Co warto podkreślić, instytucję przepadku rzeczy, jako kluczową dla zrozumienia własności, TK zasadnie wywodzi z prawa rzymskiego i w związku z nim interpretuje, wskazując, że ochrony prawnej nie mają korzyści majątkowe uzyskane sprzecznie z prawem (*lucrum inhonestum vel illicitum*). Wyraz tej zasady stanowi instytucja przepadku świadczenia, przedmiotu czy korzyści majątkowej³⁰. W przypadku sankcji związanych z popieraniem państwa napastniczego jest prawdopodobne, że przepadek rzeczy nie wiąże się z uzyskaniem korzyści majątkowych sprzecznie z prawem, ale z popieraniem państwa napastniczego.

Wnioski

Naszym zdaniem względ na fundamentalnie ingerujący w istotę prawa własności charakter sankcji uniemożliwia zastosowanie wykładni rozszerzającej art. 46 Konstytucji RP³¹, tj. wprowadzenia do systemu prawnego w drodze ustawy normy konstytucyjnej. Istota pozbawienia własności wymaga podejmowania aktów stosowania prawa (sankcji) na konstytucyjnie pewnych podstawach i zgodnie ze standardami międzynarodowymi³². Szczególnie w tym zakresie należy wyeliminować

29 Wyroki TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU Nr. 1/1999/2.

30 Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03,

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=615&sprawa=3561> (5.06.2022).

31 P. Sarnecki, Komentarz..., *op. cit.*, s. 4.

32 Por. szerzej na temat kryteriów usprawiedliwienia ingerencji w prawo własności S. Jarosz-Zukowska, Własność..., *op. cit.*, s. 54–94. Nie ma tu znaczenia ewentualny fakt akceptacji tych rozwiązań przez większość społeczeństwa, co przy odpowiedniej oparciu medialnej jest możliwe do osiągnięcia, a co może służyć uargumentowaniu działań prawodawcy, nawet tych „o charakterze totalizującym; por. A. Breczko, A. Miruć, Totalizujące praktyki we współczesnych demokracjach, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20B, s. 18 i n.

ryzyko działania wątpliwego konstytucyjnie. Takiej gwarancji nie stwarza uregulowanie przedmiotowej materii na poziomie ustawowym. Po pierwsze, wiąże się z nią ryzyko, że w czasie obowiązywania ustawy Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że jest ona niekonstytucyjna, ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami, w tym – natury finansowej. W polskim porządku prawnym nie przewiduje się bowiem obligatoryjnej prewencyjnej kontroli ustaw z taką konsekwencją, że wykluczałaby ona kontrolę następczą. Nie bez znaczenia jest też bieżący kontekst sytuacyjny działalności TK i fakt, że część krajowych i zewnętrznych uczestników stosunków politycznych i prawnych kontestuje prawomocność TK i podejmowanych przez niego orzeczeń. Jest to istotny fakt prawny, który – niezależnie od jego prawnej oceny – ma miejsce i jako taki powinien być uwzględniony przez racjonalnego prawodawcę.

Pozbawianie własności w trybie sankcji prawnomiędzynarodowych, jeśli miałyby mieć miejsce, to – ze względu na swój pionierski charakter – wymaga umocowania konstytucyjnego. Jest to konstrukcja prawna, w której nie tylko nie należy udowodnić osobie popełnienia przestępstwa (bo nie o przestępstwo w niej chodzi), ale dowodzi się jedynie związków osoby z działalnością napastniczą państwa, pozwalających przypisać jej odpowiedzialność prawną za naruszenie wartości uznanych przez społeczność międzynarodową (odpowiednio: UE, Polskę) za wymagające ochrony. Bez zmiany normy z art. 46 Konstytucji wprowadzenie w miejsce zamrożenia konfiskaty mienia wymaga spełnienia warunków konstytucyjnych, to jest zastosowania indywidualnego trybu sądowego orzekania przepadku i przypisania konkretnej osobie – właścicielowi odpowiedzialności za czyn zabroniony ustawą.

Pozbawianie własności to materia bezpośrednio wchodząca w skład ustrojowych podstaw państwa i jeśli ma zachodzić, to powinna zostać w nich ujęta. Wątpliwości co do istnienia konstytucyjnej podstawy działania uzasadniają konstytucjonalizację sankcji, ich wkomponowanie w konstytucyjny system mechanizmów praworządności. Konstytucjonalizacja problematyki jest też istotna z punktu widzenia zasad jej wykładni. W prawie konstytucyjnym odróżnia się zasady wykładni regulacji konstytucyjnych od zasad wykładni regulacji ustawowych. Konstytucjonalizacja przepadku rzeczy w związku z toczącym się konfliktem zbrojnym stanowi też zabezpieczenie przed pochopnym znoszeniem własności lub innych praw majątkowych. Warto na koniec podkreślić, że – niezależnie od okoliczności – każde arbitralne i selektywne stosowanie prawa nie może być uznane za usprawiedliwione, a także dopuszczalne. Innymi słowy, istota sankcji – jako instytucji prawa międzynarodowego publicznego – uzasadnia zastosowanie innej konstrukcji prawnej niż przewidziany w art. 46 Konstytucji RP przepadek rzeczy.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Jabłoński M., Komentarz do art. 46, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998.
- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, Nr 15.
- Breczko A., Miruć A., Totalizujące praktyki we współczesnych demokracjach, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20B.
- 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 (Dz. Urz. UE L 127/39 z dnia 29.04.2014).
- Frankiewicz A., Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2009,
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27607/edition/34397?language=pl>.
- Held V., The Public Interest and Individual Interests, New York, Basic Books 1970.
- Helios J., Własność w ujęciu filozoficznym i socjologicznym. Wybrane problemy, (w:) U. Kalina-Prasznik (red.), Własność w prawie i gospodarce, Wrocław 2017.
- Ihlen Ø., Raknes K., Appeals to ‘the public interest’: How public relations and lobbying create a social license to operate, „Public Relations Review” 2020, vol. 46.
- Jarosz-Żukowska S., Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003.
- Jarosz-Żukowska S., Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (w:) A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, Wrocław 2013.
- Jarosz-Żukowska S., Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, Wrocław 2016.
- Kamińska R., Czy w prawie rzymskim istniała instytucja wywłaszczenia? „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. XVII, z. 2.
- Kociołek-Pęksa A., Menkes J., Problematyka sankcji i countermeasures w prawie międzynarodowym publicznym – wymiar filozoficzno-prawny, (w:) P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna, Wrocław 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Lippman W., The Public Interest, (w:) *idem*, The Public Philosophy, Routledge, London 1956.
- Łętowska E., Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później, Warszawa 2012.
- McHarg A., Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, „Modern Law Review” 1999, vol. 62, wyd. 5.
- Ochnio A.H., Konfiskata rozszerzona w prawie wybranych państw europejskich, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 12.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134 z dnia 20.05.2006 ze zm.).

- 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 078 z 17.03.2014).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 078 z 17.03.2014).
- Sarnecki P., Komentarz do art. 46, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003.
- Siwik Z., Komentarz do art. 46, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998.
- Sroka T., Komentarz do art. 46, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. I: Komentarz, art. 1–86, Warszawa 2016.
- Trzcionka T., Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/41491/trzcionka_sankcje_gospodarcze_w_polityce_zagranicznej_usa_2011.pdf?isAllowed=y&sequence=1.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 13, poz. 94.
- Ustawa z dnia 23 lutego 1990 r. o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 84).
- Wyroki TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU Nr. 1/1999/2.
- Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, <https://ipo.trybunal.gov.pl>.
- Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06, <https://ipo.trybunal.gov.pl>.