



**Sekretarz Stanu**

DUPK-I.050.49.2020

**Pan**

**Tomasz Limon**

**Prezes Zarządu**

**Pracodawcy Pomorza**

*Szanowny Panie Prezesie,*

w odpowiedzi na pismo w sprawie projektu wprowadzenia do prawa polskiego tzw. konfiskaty *in rem*, uprzejmie informuję, co następuje.

Wprowadzenie konfiskaty *in rem* skutkowałoby dostosowaniem polskiego prawa do wymogów unijnego rozporządzenia 2018/1805 o wzajemnym uznawaniu nakazów zabezpieczenia i konfiskaty. Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do stosowania tego aktu prawnego od dnia 19 grudnia 2020 r. W odróżnieniu od dotychczasowych przepisów unijnych rozporządzenie zobowiązuje wszystkie państwa Unii, w tym Polskę, do uznawania i wykonania także nakazów konfiskaty *in rem*, wydanych w innym państwie członkowskim. Z tych względów brak polskiej regulacji ustawowej w przedmiotowym zakresie uniemożliwi pełne stosowanie przepisów rozporządzenia w odniesieniu do wniosków tych państw, które przepadek *in rem* posiadają. Brak odpowiednich przepisów krajowych doprowadzi w praktyce do tego, że polskie organy nie będą miały możliwości wykonania w pełni przekazywanych do naszego kraju nakazów konfiskaty, jeżeli objęte nimi sankcje miały choć w części charakter przypadku *in rem*. Może to zostać uznane za naruszenie międzynarodowych zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w Unii, a w konsekwencji nałożenia na nasz kraj sankcji finansowych, o których mowa w art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Może to też prowadzić do godzących w sprawiedliwość sytuacji, w których wobec jednego ze współników międzynarodowej spółki (cudzoziemca) zostanie zastosowana konfiskata *in rem*, podczas gdy jego polski współnik takiej dolegliwości nie dozna.

Dodatkowo należy podkreślić, że w informacji o wynikach kontroli P/18/037/KPB, „Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw”, Najwyższa Izba Kontroli zawarła postulat zintensyfikowania działań legislacyjnych służących kompleksowemu uregulowaniu w prawie krajowym instytucji konfiskaty *in rem*. Rekomendacje Izby spotkały się ze zdecydowanym poparciem wielu posłów opozycji w trakcie posiedzenia połączonych Komisji Sejmowych: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradujących w dniu 10 marca 2020 r.

Analizując merytoryczną zasadność tego nowatorskiego narzędzia do walki z przestępczością stwierdzić też należy, że zabezpieczenie i konfiskata mienia uzyskanego z przestępstw jest jednym z najskuteczniejszych środków zwalczania przestępczości zorganizowanej i narkotykowej. Zwalczanie takiej przestępczości to jednocześnie jeden z priorytetów Ministerstwa Sprawiedliwości. Dowodem powyższego są głęboko znowelizowane w 2017 r. przepisy o tzw. przypadku rozszerzonym. Przyczyniły się one bowiem do wyraźnego wzrostu ogólnej wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniu karnym (ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 768). W roku 2019 sięgnęła ona około 3,9 mld zł, co stanowi pięciokrotny wzrost w porównaniu z 2015 r., kiedy wartość zajętego mienia wyniosła zaledwie około 755 mln zł.

Jednocześnie wartość mienia zajętego w celu zabezpieczenia przypadku rozszerzonego wzrosła w okresie od 2011 r. do 2019 r. o 2337%. Porównując okresy 2012-2015 i 2016-2019 wzrost wyniósł 156% – z 2,6 mld zł do 6,9 mld zł. Ponadto w latach 2016-2018 wartość mienia zabezpieczonego ogółem w postępowaniach karnych wzrosła o 215%, a mienia zabezpieczonego w postępowaniach o przestępstwa gospodarcze o 268%. W tym miejscu jako szczególnie spektakularny przykład można wskazać przeprowadzoną w 2019 r. operację zabezpieczenia ponad 1,4 mld zł od karteli narkotykowych.

Rozważając celowość wprowadzenia do polskiego systemu prawnego konfiskaty *in rem* nie można także pominąć faktu, że mienie pochodzące z przestępstw często stanowi bazę ekonomiczną dla dalszej kryminalnej aktywności sprawców, zwłaszcza w odniesieniu do przestępczości zorganizowanej i profesjonalnej. Z tego względu skuteczny przypadek stanowić może znacznie bardziej efektywne narzędzie zwalczania takiej przestępczości, niż nawet długoletnia kara pozbawienia wolności dla sprawców takich przestępstw.

W ogólnych zarysach mechanizm *in rem* miałby polegać na umożliwieniu przypadku mienia, będącego w posiadaniu sprawców najpoważniejszych przestępstw, którego jednak formalnymi właścicielami są osoby trzecie. Przesłanką przypadku byłoby przy tym

uprawdopodobnienie popełnienia przez posiadacza mienia określonego czynu zabronionego, zwłaszcza w warunkach przestępczości zorganizowanej. Ponadto warunkiem orzeczenia przepadku byłoby ustalenie, że wartość mienia nie znajduje pokrycia w legalnych źródłach dochodów jego formalnego właściciela oraz nie stanowi przychodu – choćby nieujawnionego – podlegającego opodatkowaniu jakimkolwiek podatkiem. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotem i celem działania organów ścigania w tym zakresie nie byłby sprawca, ale majątek/zysk osiągnięty w sposób nielegalny. Stąd właśnie występująca w doktrynie nazwa – konfiskata *in rem* – konfiskata skierowana przeciwko przedmiotom<sup>1</sup>.

Odnosząc się do relacji omawianych rozwiązań z zasadą domniemania niewinności, podkreślam, że zastosowanie konfiskaty *in rem* w żaden sposób nie wpłynie na rozstrzygnięcie o sprawstwie, winie i karze osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne. Nie ma zatem związku pomiędzy tym fundamentalnym domniemaniem a przypadkiem, nakierowanym – jak zaznaczono wyżej – nie na osobę sprawcy, ale mienie pozostające w jego władaniu.

Pragnę również rozwiać obawy dotyczące stosowania w omawianej instytucji odwróconego ciężaru dowodu. Rozwiązanie to bowiem, przewidziane m. in. w art. 45 § 2 Kodeksu karnego, funkcjonuje w prawie polskim już od 2003 r. Warto przy tym jednocześnie zauważyć, że przeniesienie ciężaru dowodu nie ogranicza obowiązku organów procesowych wynikających z zasady prawdy materialnej (obowiązku dokonania prawdziwych ustaleń faktycznych) oraz zasady obiektywizmu (uwzględnienia okoliczności korzystnych dla sprawcy). Rozwiązanie takie istnieje w wielu państwach i było wielokrotnie przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał konsekwentnie stwierdzał brak naruszenia tak art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do rzetelnego procesu), jak i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (ochrona własności).

W kontekście już obowiązujących regulacji konfiskaty *in rem* wskazuję, że ten typ przypadku znany jest już ustawodawstwom m.in. Włoch, USA, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Kanady, Niemiec oraz Słowenii, Słowacji i Bułgarii. Był on również wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał w większości spraw stwierdzał, że przepadek taki nie narusza zasady legalizmu i domniemania niewinności. Podkreślając bardziej prewencyjną niż represyjną naturę tego środka, akcentując jego charakter rzeczowy (*in rem*) i wskazując, że nie łączy się on z formalnym stwierdzeniem winy, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznawał,

<sup>1</sup> Por. A. Sanbei, *European Court of Human Rights jurisprudence and civil recovery of illicitly obtained assets (confiscation in rem)*, Strasbourg 2012.

że orzeczenie przepadku w odrębnym postępowaniu, bez wyroku skazującego, co do zasady nie narusza standardów konwencyjnych (por. m. in. sprawy: 12386/86, M. przeciwko Włochom, 12954/87, Raimondo przeciwko Włochom, 52024/99, Arcuri przeciwko Włochom, 399/02, Bocellari i Rizza przeciwko Włochom, 4514/07, Bongiorno przeciwko Włochom, 41087/98, Philips przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 19955/05 i 15085/06, Grayson i Barnham przeciwko Zjednoczonemu Królestwu oraz 20498/02, Silickienė przeciwko Litwie).

Warto jednocześnie zaznaczyć, że przepadek *in rem* był również przedmiotem rozpoznania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie C-234/19 Trybunał orzekł, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, zgodnie z którymi konfiskatę mienia sąd krajowy zarządza po przeprowadzeniu postępowania, które nie jest uzależnione ani od stwierdzenia popełnienia przestępstwa, ani od skazania domniemanych jego sprawców.

W odniesieniu do często podnoszonej kwestii zgodności koncepcji przepadku *in rem* z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej należy natomiast zauważyć, że art. 46 Konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Powołany standard konstytucyjny nie uzależnia przepadku od wydania wyroku skazującego. Przypominam przy tym, że od 1997 do 2015 roku w Kodeksie karnym funkcjonował art. 100, dopuszczający orzeczenie przepadku przy stwierdzeniu okoliczności wyłączających ukaranie sprawcy, a zatem uniemożliwiających wydanie wyroku skazującego. Z tego względu, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, rozwiązanie to nie narusza ani przytoczonego standardu konstytucyjnego, ani jakichkolwiek innych przepisów ustawy zasadniczej.

W toczącej się dyskusji publicznej pojawia się stwierdzenie, że możliwość wprowadzenia przepadku *in rem* budzi sprzeciw w środowisku przedsiębiorców. Obawy wydają się jednak nieuzasadnione. Omawiany model przepadku nie jest bowiem skierowany przeciwko przedsiębiorcom, a przeciwko przestępczości kryminalnej, w tym zwłaszcza przestępczości zorganizowanej. Innymi słowy konfiskata *in rem* nie tylko nie uderza w przedsiębiorców, lecz przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i uczciwej konkurencji. Przestępczość nie ma bowiem nic wspólnego ze światem uczciwego biznesu, przeciwnie zaś – stanowi dla niego poważne zagrożenie. Skuteczne odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw, których ofiarami padają również przedsiębiorcy, ma niewątpliwie pozytywny wpływ na życie gospodarcze.

Jednocześnie chciałbym zwrócić uwagę, że tematyce przypadku *in rem* poświęcona była międzynarodowa konferencja naukowa zorganizowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 13 listopada 2020 r. Konferencja ta spotkała się z szerokim i pozytywnym odbiorem w mediach, a z wystąpień ekspertów zaprezentowanych w jej trakcie wynika, że opisane wyżej mechanizmy walki z przestępczością są od lat z powodzeniem stosowane w innych krajach europejskich, nie budząc zastrzeżeń natury prawnej. Z przedmiotowymi wystąpieniami można się zapoznać w mediach społecznościowych Ministerstwa.

Na zakończenie przypomnieć należy, że równie stanowcze twierdzenia, jak te, które się obecnie pojawiają, podnoszone były w trakcie publicznej dyskusji nad nowelizacją Kodeksu karnego z 2017 r., kiedy to znacznie rozbudowano instytucję przypadku rozszerzonego. Przedstawiciele różnych środowisk gospodarczych, dziennikarze i rozmaici eksperci stawiali wówczas publicznie alarmistyczne tezy na temat rzekomej nieproporcjonalności projektowanych przepisów, ich niezgodności z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej, prawami człowieka itd. Okazało się jednak, że uchwalone wówczas przepisy są w pełni zgodne z wszelkimi wzorcami i standardami normatywnymi, nie budzą wątpliwości konstytucyjnych, ani nie są nadużywane w praktyce. Jednocześnie zaś, jak zaznaczono wyżej, przyczyniły się one do znaczącego wzrostu mienia zabezpieczanego w postępowaniach karnych.

Z poważaniem

SEKRETARZ STANU  
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Marcin Warchoł

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Michał Dworczyk, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.



**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	1535085.3777125.2592141
Nazwa dokumentu	skan z podpisem mw.pdf
Tytuł dokumentu	skan z podpisem mw
Sygnatura dokumentu	
Data dokumentu	
Skrót dokumentu	2D92D3E6D3498A42F958BCA7744D77440864291C
Wersja dokumentu	1.0

EZD 3.100.1.1.17035

Data wydruku: 2021-01-11

Autor wydruku: Sokołowska Bogumiła w zastępstwie za Sekretariat DLPK-I. (podreferendarz)