Warszawa, 12-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

II.510.170.2023.DC

Pan

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

/ePUAP/

Szanowny Panie Ministrze,

problematyka zajęcia mienia w postaci środków pieniężnych znajdujących się na rachunku bankowym jest zagadnieniem sygnalizowanym we wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wątpliwości związane z funkcjonowaniem instytucji pozwalających na ograniczanie prawa jednostki do dysponowania swoim środkami finansowymi, zgromadzonymi na rachunku bankowym, były już sygnalizowane przez

Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu generalnym z dnia 15 lutego 2024 r. skierowanym do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[1].

W odpowiedzi, Sekretarz Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości,[2] wskazał, że w Ministerstwie prowadzone są prace analityczne dotyczące zajęcia rachunków bankowych oraz art. 236b k.p.k.[3], a także, że ze względu na złożoność problematyki, sprawa zostanie przekazana Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

W dniu 10 września 2024 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego[4] przedstawiła opinię, w której uznała postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich za zasadne. W szczególności Komisja Kodyfikacyjna przychyliła się do argumentacji wskazującej na konieczność uchylenia art. 236b k.p.k. oraz doprecyzowania zasad i regulacji, na podstawie których obecnie stosuje się blokadę środków pieniężnych na rachunku bankowym. Zwróciła także uwagę na niezgodność obecnych regulacji z prawem unijnym, zwłaszcza z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/42[5]. Przepis ten stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają osobie, której mienia dotyczy nakaz zabezpieczenia, skuteczną możliwość zaskarżenia go przed sądem zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym. Procedury takie mogą przewidywać, że w przypadku, gdy wstępny nakaz zabezpieczenia mienia został wydany przez właściwy organ, inny niż organ sądowy, nakaz taki musi najpierw zostać przedłożony organowi sądowemu w celu jego zatwierdzenia lub kontroli, zanim będzie mógł zostać zaskarżony przed sądem.”. Nie negując kompetencji prokuratora do wydawania decyzji o natychmiastowym zajęciu mienia, znajdującego się na rachunku

[1] Wystąpienie generalne RPO z dnia 15 lutego 2024 r., II.510.170.2023.PZ, dostępne na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-02/Do_MS_blokada_konta_prokuratura_15.2.2024.pdf. W wystąpieniu generalnym wskazano na nieprecyzyjne przesłanki stosowania blokady środków znajdujących się na rachunku bankowym, brak dostatecznej kontroli konieczności, proporcjonalności i subsydiarności blokady środków znajdujących się na rachunku bankowym, a także na ograniczoną skuteczność środków zaskarżenia przysługujących osobie, której rachunek został zablokowany. W poprzednim wystąpieniu generalnym podkreślono także, że regulacje te mogą prowadzić do nadmiernej ingerencji w prawo własności, chronione na podstawie art. 64 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazano również na wątpliwości dotyczące zgodności obowiązujących rozwiązań z prawem do sądu, w szczególności w sytuacji, gdy osoba dotknięta blokadą nie ma realnej możliwości zakwestionowania jej zakresu, konieczności i proporcjonalności.

[2] Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusza Myrchy z dnia 21 lutego 2024 r., DLPK-I.053.7.2023, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-02/Odpowiedz_MS_blokada_konta_prokuratura_21.02.2024.pdf.

[3] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 490 z późn. zm.).

[4] Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego dostępna na stronie: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego2.

[5] 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. U. UE. L. z 2014 r. Nr 127, str. 39 z późn. zm.).

bankowym, zwłaszcza, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, Komisja Kodyfikacyjna zwróciła uwagę na to, że środek ten nie może być nieograniczony czasowo i musi podlegać efektywnej kontroli sądowej.

Pomimo opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego podzielającej wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich oraz deklarowanych prac analitycznych, brak jest publicznie dostępnych projektów ustaw, które porządkowałyby problematykę blokady środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych. Tymczasem, w dniu 23 listopada 2026 r.[6] mija termin implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1260 w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia[7] (dalej: dyrektywa 2024/1260) i konieczne jest dokonanie analizy, czy obecnie obowiązujące przepisy są zgodne z wiążącym krajowego ustawodawcę prawem unijnym. Nie powielając zatem uwag sformułowanych w poprzednim wystąpieniu generalnym z dnia 15 lutego 2024 r., chciałabym powrócić do kwestii w nim poruszanych i ponownie zwrócić uwagę na – dość złożony – problem zajęcia mienia znajdującego się na rachunku bankowym.

I. Dyrektywa 2024/1260 w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia a gwarancje procesowe osoby, której środki pieniężne zostały zajęte.

Celem przyjęcia dyrektywy 2024/1260[8] była aktualizacja obecnie obowiązujących rozwiązań, aby umożliwić skuteczne działania w zakresie odzyskiwania mienia i konfiskaty w całej UE[9]. Dyrektywa koncentruje się na wzmocnieniu zdolności do śledzenia i identyfikacji oraz zabezpieczenia mienia pochodzącego z przestępstwa, poprawie zarządzania mieniem zabezpieczonym i skonfiskowanym do czasy rozporządzenia nim po prawomocnym orzeczeniu nakazu konfiskaty (przepadku), a także na polepszeniu ogólnej skuteczności systemu odzyskiwania mienia[10]. Przepisy unijne wprowadzają zatem szeroką definicję mienia, jak i pojęcia „korzyści" pochodzących z przestępstwa. Zgodnie z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2024/1260 pojęcie „mienia" oznacza mienie każdego rodzaju, materialne lub niematerialne, ruchome lub nieruchome, w tym kryptoaktywa, oraz dokumenty lub instrumenty prawne w każdej

[6] Art. 33 dyrektywy 2024/1260.
[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1260 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1260).
[8] Zob. także: R. Kierzynka, *Ewolucja przepadku rozszerzonego w prawie Unii Europejskiej – uwagi przed implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1260 z 24.04.2024 r. w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia*, EPS 2026, nr 1, s. 12-19.
[9] Motyw nr 7 do dyrektywy 2024/1260.
[10] Motyw nr 7 do dyrektywy 2024/1260.

postaci, potwierdzające prawo do takiego mienia lub prawo z nim związane. Natomiast definicja „korzyści" obejmuje korzyści majątkowe pochodzące bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa, przybierające dowolną formę mienia i obejmujące wszelkie korzyści wynikające z późniejszego ponownego zainwestowania lub przekształcenia korzyści bezpośrednich oraz wszelkie wpływy mające wartość (art. 3 pkt 1 dyrektywy 2024/1260).

Działania mające zapewnić skuteczne odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstwa, to przede wszystkim nakazy zabezpieczenia i natychmiastowe działania. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2024 natychmiastowe działanie należy podjąć, gdy jest to konieczne w celu zachowania mienia do czasu wydania nakazu zabezpieczenia. Jeśli jednak natychmiastowe działanie (czyli zamrożenie mienia[11]) nie zmieni się w nakaz zabezpieczenia mienia, państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić regulacje, które ograniczą czas trwania tego środka. Prawo do podejmowania „natychmiastowych działań" mają biura ds. odzyskiwania mienia[12], w wypadkach, gdy istnieje ryzyko zniknięcia mienia, które biura te wyśledziły i zidentyfikowały. Maksymalny czas trwania „natychmiastowych działań" skutkujących np. zamrożeniem/zajęciem mienia znajdującego się m.in. na rachunku bankowym, to 7 dni roboczych (zob. art. 11 ust. 3 dyrektywy 2024/1260). Należy jednak podkreślić, że maksymalny, 7-dniowy termin zabezpieczenia mienia, dotyczy sytuacji wyjątkowych, kiedy istnieje nieuchronne ryzyko zniknięcia np. środków znajdujących się na rachunkach bankowych.

Nakaz zabezpieczenia, uregulowany w art. 11 ust. 4 i 5 dyrektywy 2024/1260, jest obwarowany bardziej szczegółowymi warunkami. Chociaż dyrektywa nie precyzuje pojęcia „właściwy organ", to wymaga, by rozstrzygnięcie w przedmiocie zabezpieczenia mienia miało formę decyzji procesowej lub zostało w inny sposób odnotowane w aktach sprawy. Nakaz zabezpieczenia może obowiązywać „tylko przez okres konieczny do zachowania mienia ze względu na możliwość późniejszej konfiskaty[13]", a mienie, które nie będzie podlegało konfiskacie bez zbędnej zwłoki powinno zostać zwolnione spod zabezpieczenia. Ustanawiając warunki brzegowe, prawodawca unijny pozostawia państwom członkowskim to, w jaki sposób konkretne rozwiązania zostaną wdrożone.

[11] Zamrożenie mienia/zabezpieczenie mienia oznacza czasowy zakaz przenoszenia, niszczenia, przekształcania, rozporządzania lub przemieszczania mienia albo czasowe przejęcie nad nim pieczy lub kontroli (art. 3 pkt 5 dyrektywy 2024/1260).

[12] Zob. art. 5 dyrektywy 2024/1260.

[13] „Rodzaje" konfiskat wskazano w art. 12-16 dyrektywy 2024/1260.

Koncentrując się na skuteczności działań, efektywności przejmowania mienia pochodzącego z przestępstwa, dyrektywa 2024/1260 dąży do wyważenia interesu publicznego z prawami jednostki. Podstawowym zabezpieczeniem praw jednostki jest zapewnienie jej prawa do informacji o zabezpieczeniu mienia. Przepis art. 23 dyrektywy 2024/1260 stanowi, że osobom, których dotyczy nakaz, przysługuje prawo do informacji o:

- zastosowaniu nakazu,
- uzasadnieniu zastosowania nakazu,
- dostępnych środkach odwoławczych.

W wyjątkowych sytuacjach możliwe jest odroczenie doręczenia nakazu na tak długo jak to jest niezbędne „w celu niedopuszczenia do zagrożenia postępowania przygotowawczego". Decyzję o możliwości wprowadzenia instytucji odroczenia doręczenia decyzji o nakazie zabezpieczenia prawodawca unijny pozostawił państwom członkowskim.

Wydaje się, że najważniejszą gwarancją proceduralną dla osoby, wobec której zastosowano nakaz zabezpieczenia jest prawo do skutecznego środka prawnego oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 24 ust. 1 dyrektywy 2024/1260). Zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2024/1260, prawo krajowe powinno przewidywać „skuteczną możliwość zaskarżenia przed sądem nakazu zabezpieczenia wydanego na podstawie art. 11", a gdy nakaz został wydany przez organ inny niż organ sądowy[14], państwa członkowskie UE mogą wprowadzić rozwiązania, zgodnie z którymi nakaz zabezpieczenia powinien zostać najpierw zatwierdzony przez „organ sądowy", a dopiero później mógłby zostać zaskarżony przed sądem.

Osobom[15], których dotyczy nakaz zabezpieczenia (czyli osoby, których mienie zostało zajęte w związku z podejrzeniem przestępnego pochodzenia środków finansowych), należy zapewnić minimalne gwarancje proceduralne, tj.:

- prawo dostępu do akt w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zakwestionowania zabezpieczenia mienia,

- prawo do bycia wysłuchanym w kwestiach prawnych i faktycznych,

[14] Pojęcie organu sądowego ma znaczenie autonomiczne w prawie unijnym. Zob. wyrok TS z 27.05.2019 r., C-508/18, MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY v. OG I PI., LEX nr 2671250.

[15] Przepis art. 24 ust. 2 dyrektywy 2024/1260 analogiczne uprawnienia przyznaje osobom, których dotyczy nakaz zabezpieczenia, nawet jeśli nie mają statusu podejrzanego lub oskarżonego.

- prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego,

a także prawo do obrony oraz prawo dostępu do adwokata w trakcie całego postępowania w sprawie zabezpieczenia, i należy je o tym uprawnieniu pouczyć (art. 24 ust. 8 dyrektywy 2024/1260).

Warto także podkreślić, że wyżej wskazane uprawnienia należy zagwarantować jednostce niezależnie od tego, czy nabyła ona status podejrzanego lub oskarżonego – wystarczające jest objęcie jej mienia zabezpieczeniem lub „natychmiastowym działaniem".

Dla skuteczności przepisów unijnych mniejsze znaczenie ma to, w jaki sposób zakwalifikowana/nazwana została dana instytucja w prawie krajowym. Kluczowa jest bowiem skuteczności regulacji unijnych – zarówno tych, które umożliwią natychmiastowe zajęcie mienia/korzyści pochodzących z przestępstwa, jaki uprawnień gwarancyjnych dla osoby, której składniki majątku zostały zabezpieczone. Zabezpieczenie określonych składników majątku na zasadach wynikających z art. 11 dyrektywy 2024/1260 nie wyłącza uznania ich (np. samochodu) za dowód w trakcie postępowania. W motywie nr 25 do dyrektywy 2024/1260 wskazano, że warunkiem uznania „mienia" za dowód jest udostępnienie go w celu wykonania nakazu konfiskaty, zwrotu albo zapewnienia środków na potrzeby rekompensaty szkód powstałych w wyniku przestępstwa.

Podsumowując tę część rozważań w celu wykonania dyrektywy, prawo krajowe powinno przewidywać unormowania, które z jednej strony zapewnią organom ścigana możliwość szybkiego zajęcia mienia, które może pochodzić z przestępstwa[16], a z drugiej, by ingerencja w prawo własności (prawo do dysponowania mieniem i majątkiem) nie była działaniem arbitralnym. Skuteczność działań nie może odbywać się kosztem praw i wolności jednostki, zwłaszcza w sytuacji, gdy osoba nie jest jeszcze podejrzanym lub oskarżonym.

II. Zajęcie (natychmiastowe działania) i zabezpieczenie mienia w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa w prawie krajowym.

Obecnie, w prawie krajowym regulacje umożliwiające zajęcie mienia pochodzącego z przestępstwa są rozproszone – znajdują się zarówno w przepisach k.p.k., jak i w ustawach szczególnych. Obok zabezpieczenia majątkowego (art. 291 k.p.k. i nast., art.

[16] Dyrektywa ma ograniczony zakres przedmiotowy:

131 k.k.s.) i tymczasowego zajęcia mienia (art. 295 k.p.k., art. 132a k.k.s.), przepisy pozakodeksowe pozwalają na ingerencję w prawa majątkowe osoby, w tym osoby niebędącej podejrzanym lub oskarżonym.

Szczególne znaczenie mają te regulacje, które pozwalają na zajęcie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, w sytuacji, gdy mienie należy do osoby, której nie zostały przedstawione zarzuty i nie jest prowadzone przeciwko niej (przynajmniej oficjalnie) postępowanie karne. Obecnie możliwość taka wynika z:

1. art. 106a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe[17] - w przypadku podejrzenia przestępczego pochodzenia środków, innego niż pranie pieniędzy (art. 299 k.k.) lub finansowanie terroryzmu (art. 165a 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, na czas nieprzekraczający 72 godzin (art. 106a ust. 4 Prawa bankowego) i ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić prokuratora (art. 106a ust. 5 Prawa bankowego);

2. art. 106a ust. 6 i 7a Prawa bankowego – prokurator może postanowieniem zająć środki zgromadzone na rachunku bankowym, zajęte na podstawie art. 106 ust. 3 Prawa bankowego, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, z możliwością jednorazowego przedłużenia o kolejne 6 miesięcy. Następnie, zgodnie z art. 106a ust. 8 Prawa bankowego „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.”,

3. art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych[18] - w ustawie o SKOK znajdują się analogiczne rozwiązania, jak w prawie bankowym. SKOK może zablokować środki zgromadzone na rachunku na czas do 72 godzin, niezwłocznie zawiadamiając o tym prokuratora. Prokurator, tak samo jak w przypadku środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym, może wydać postanowienie o blokadzie środków pieniężnych na łączny, maksymalny okres nieprzekraczający 12 miesięcy (art. 16 ust. 7 i 8a ustawy o SKOK). Blokada środków na rachunku upada, jeśli przed upływem ich stosowania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu

[17] Dz. U. z 2026 r. poz. 38 z późn. zm.; dalej: prawo bankowe.
[18] Dz. U. z 2026 r. poz. 595; dalej: ustawa o SKOK.

majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 16 ust. 9 ustawy o SKOK),

4. art. 86 ust. 5 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[19] uprawnia Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF) do zablokowania środków zgromadzonych na rachunku bankowym na okres do 96 godzin w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy (art. 299 k.k.) lub finansowania terroryzmu (art. 165a k.k.). GIIF ma obowiązek niezwłocznie powiadomić prokuratora, który, analogicznie jak w ww. ustawach, może w drodze postanowienia wydać decyzje o blokadzie środków pieniężnych na łączny okres nieprzekraczający 12 miesięcy (art. 9 i 11a ustawy AML). Blokada środków na rachunku upada, jeśli przed upływem ich stosowania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym lub postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 86 ust. 13 ustawy AML),

5. art. 40 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[20] pozwala prokuratorowi, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa określonego w art. 181-183 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi[21] lub przestępstwa, które może wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym, na 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. Łączny okres nie może zatem przekroczyć 12 miesięcy, „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" (art. 40 ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym). Przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym wprowadzają możliwość odroczenia

[19] Dz. U. z 2025 r. poz. 644 z późn. zm.; dalej: ustawa AML.

[20] Dz. U. z 2024 r. poz. 1161 z późn. zm.; dalej: ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

[21] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.). Chodzi o przestępstwa: nieuprawnionego wykorzystania informacji poufnej dotyczącej instrumentów finansowych (art. 181), nieuprawnionego udzielenia rekomendacji lub nakłaniania do nabycia lub zbycia instrumentów finansowych, których dotyczy informacja poufna (art. 182), manipulację instrumentami finansowymi (art. 183).

doręczenia postanowienia w przedmiocie blokady środków znajdujących się na rachunku bankowym

6. art. 119vz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa[22] pozwala Szefowi KAS zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego[23] na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli posiadane informacje[24] wskazują, że 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. Blokada środków na rachunku bankowym lub rachunku SKOK może zostać przedłużona na okres do 3 miesięcy, jeśli 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 (art. 119zw § 1 o.p.).

Wszystkie te instrumenty mogą być stosowane względem osoby, której nie zostały przedstawione zarzuty. Konieczność wszczęcia postępowania w terminie z art. 106a ust. 6 Prawa bankowego[25] odnosi się wyłącznie do wszczęcia postępowania „w sprawie”[26] (postępowanie *in rem*). Na tym etapie postępowania karnego nie ma jeszcze podejrzanego – nikomu nie zostały przedstawione zarzuty. Blokada środków pieniężnych zapisanych na rachunkach bankowych następuje zatem na mieniu osoby, względem której – przynajmniej formalnie – nie zaktualizował się stopień prawdopodobieństwa popełnienia czynu z art. 313 § 1 k.p.k. Zgodnie z przepisami pozakodeksowymi, sytuacja w której osobie nie przedstawiono zarzutów – nie jest przeciwko niej prowadzone postępowanie karne – a jednocześnie nie może ona dysponować środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku bankowym, może trwać maksymalnie 12 miesięcy. Po tym czasie, zgodnie z art. 106a ust. 8 Prawa bankowego[27], konieczne jest wydanie decyzji w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego lub „dowodów rzeczowych”.

[22] Dz. U. z 2026 r. poz. 622 z późn. zm.; dalej: o.p.
[23] Podmiotem kwalifikowanym jest podmiot, o którym mowa w art. 86a § 4 o.p.
[24] W tym analiza ryzyka z art. 119zn § 1 o.p.
[25] Zob. także art. 86 ust. 9 ustawy AML, art. 16 ust. 7 ustawy SKOK.
[26] Art. 303 k.p.k.
[27] A także art. 19 ust. 9 ustawy SKOK.

Osobie, której rachunki bankowe zostały zajęte, przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora - zażalenie wnosi się do sądu właściwego do rozpoznania danej sprawy[28]. Warto jednak zauważyć, że poza prawem do wniesienia zażalenia, osobie objętej blokadą środków zapisanych na rachunku bankowym nie przysługują żadne dodatkowe uprawnienia procesowe. W prowadzonym „w sprawie" postępowaniu karnym może domagać się dostępu do akt postępowania jako „inna osoba". Zgodnie z art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. prokurator może udostępnić akta postępowania innej osobie „w wyjątkowych wypadkach". Na odmowę dostępu do akt postępowania, zażalenie nie przysługuje do sądu (art. 159 k.p.k. odnosi się bowiem wyłącznie do stron postępowania), ale do prokuratora bezpośrednio przełożonego na zasadach określonych w art. 302 § 1 i 3 k.p.k. Brak jest także przepisów, które obligowałyby prokuratora do przetłumaczenia na język zrozumiały dla osoby niewładającej językiem polskim postanowienia o zastosowaniu blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym. Przepis art. 204 § 1 pkt 2 k.p.k. stanowi, że tłumacza należy wezwać, jeśli zachodzi potrzeba przesłuchania osoby niewładającej językiem polskim, zaś tłumaczenie pisemne, zgodnie z art. 204 § 2 k.p.k. odnosi się do tłumaczenia dokumentów sporządzonych w języku obcym na język polski. Oznacza to, że obcokrajowcowi, niewładającemu w wystarczającym stopniu językiem polskim, może zostać doręczone postanowienie prokuratora o blokadzie środków zapisanych na rachunku bankowym w języku polskim, a ewentualne przetłumaczenie decyzji procesowej, i ponoszenie kosztów związanych z korzystaniem z pomocy tłumacza, leży „po jego stronie" – sam musi je sfinansować i zorganizować w takim terminie, by nie przekroczyć terminu do wniesienia zażalenia.

Pamiętając o trudnościach „technicznych" związanych z brakiem dostępu do akt postępowania, ewentualnymi trudnościami związanymi z tłumaczeniem (w przypadku obcokrajowca), warto zwrócić uwagę na problem zasadniczy, tj. co w zasadzie można zaskarżyć w zażaleniu wnoszonym m.in. na podstawie art. 106a ust. 7 Prawa bankowego. Przepisy nie określają precyzyjnie przesłanek zastosowania instytucji z art. 106a ust. 3 i 3a Prawa bankowego. Podstawą do ingerencji w prawo własności jest „uzasadnione podejrzenia popełnienia przestępstwa" lub związek z przestępstwem innym niż te określone w art. 165a lub 299 k.k., a blokada może nastąpić wyłącznie do wysokości zgromadzonych na rachunku środków, co do których zachodzi takie podejrzenie. Prokurator ma obowiązek wskazać w postanowieniu zakres, sposób i termin wstrzymania transakcji lub blokady środków na rachunku, ale warunki formalne postanowienia zostały doprecyzowane w odniesieniu do działań podejmowanych na

[28] Por. art. 106a ust. 7 Prawa bankowego.

podstawie art. 106 ust. 3a Prawa bankowego, tj. wtedy, gdy zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy (art. 299 k.k.) lub finansowania terroryzmu (art. 165a k.k.). Jeśli blokada wiąże się z podejrzeniem popełnienia innych przestępstw, ustawodawca nie wprowadza żadnych wymogów formalnych postanowienia. Dodatkowo, w obu przypadkach, przepisy nie precyzują, jak powinno zostać sporządzone uzasadnienie postanowienia[29]. Osoba, której dotyczy blokada środków zgromadzonych na rachunku bankowym, może w zasadzie kwestionować istnienie „uzasadnionego podejrzenia" popełnienia przestępstwa – pytanie jednak, w jaki sposób, jeśli nie ma dostępu do informacji, które stanowiły podstawę zaktualizowania się owego „uzasadnionego podejrzenia", a co więcej – to nie ona musi być „typowana" na potencjalnego przyszłego podejrzanego[30].

Dalsze utrzymywanie blokady środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym i zmiana tego środka na zabezpieczenie majątkowe – art. 291 k.p.k. lub art. 131 k.k.s. wiąże się ze zmianą statusu procesowego osoby[31], której mienie zostało zablokowane/zamrożone. Zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k. zabezpieczenie majątkowe może zostać orzeczone wobec podejrzanego lub oskarżonego. Oznacza to, że taka osoba korzysta już z „pakietu" gwarancji procesowych składających się na prawo do obrony, w szczególności prawa dostępu do akt postępowania (art. 156 § 1 i 5 k.p.k.), prawa do korzystania z pomocy obrońcy (art. 83 § 1 k.p.k.), prawa do korzystania z pomocy tłumacza (art. 72 k.p.k.) oraz do udziału w czynnościach postępowania, w tym zgłaszania wniosków dowodowych (art. 167 k.p.k.).

Zabezpieczenie majątkowe jest obwarowane dodatkowymi gwarancjami proceduralnymi:

- doprecyzowaniem przesłanek stosowania zabezpieczenia majątkowego – zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k. można orzec o zabezpieczeniu majątkowym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione);

[29] Por. np. wymogi formalne postanowienia w przypadku zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania – art. 251 § 2 k.p.k.

[30] O braku sformułowania przesłanek zastosowania blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym zob. poprzednie wystąpienie generalne z dnia 15 lutego 2024 r., II.510.170.2023.PZ, dostępne na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-02/Do_MS_blokada_konta_prokuratura_15.2.2024.pdf.

[31] Zob. jednak art. 291 § 1 k.p.k. in fine w zw. z art. 45 § 2 k.k., art. 291 § 2 k.p.k. w zw. z art.

- określeniem zakresu zabezpieczenia majątkowego – przepis art. 293 § 2 zd. 2 k.p.k. precyzuje, że „rozmiar zabezpieczenia powinien odpowiadać jedynie potrzebom tego, co ma zabezpieczać";

- obowiązkiem po stronie organów procesowych, tzw. kontroli z urzędu, co oznacza, że zgodnie z art. 291 § 4 k.p.k., zabezpieczenie majątkowe należy niezwłocznie uchylić w całości lub w części, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których zostało ono zastosowane w określonym rozmiarze, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie choćby w części;

- wskazaniem wymogów formalnych uzasadnienia postanowienia o zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego – art. 293 § 2 k.p.k.; obowiązkiem organu procesowego jest dokonanie swoistego przedsądu i ocena, jaka grzywna (lub inna forma reakcji prawnokarnej o charakterze majątkowym) jest możliwa do orzeczenia w konkretnej sprawie[32], a także wskazanie zakresu i sposobu zabezpieczenia[33];

- ramami czasowymi/granicami temporalnymi zabezpieczenia majątkowego (art. 294 k.p.k.).

W przedmiocie zabezpieczenia majątkowego zażalenie przysługuje na zasadach ogólnych, a w postępowaniu przygotowawczym na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 293 § 3 i 4 k.p.k.). Choć przepisy k.p.k. nie gwarantują dostępu do akt postępowania w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla kwestionowania zasadności postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym[34], to zażalenie na postanowienie o odmowie dostępu do akt postępowania w postępowaniu przygotowawczym (zob. art. 156 § 5 zd. 1 k.p.k.), będzie rozpoznawał sąd właściwy do rozpoznania sprawy w I instancji (art. 159 k.p.k.).

Należy jednak zauważyć, że dalsze utrzymywanie blokady środków na rachunku bankowym, może zostać dokonane z „obejściem" instytucji zabezpieczenia majątkowego i bez stawiania komukolwiek zarzutów. Ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[35] zmieniono przepisy tak, by środki zgromadzone na rachunku bankowym były uznawane za dowód rzeczowy

[32] Zob. m.in.: D. Drajewicz, *Zabezpieczenie majątkowe w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego*, Palestra 2017, nr 1-2, s. 79-94.
[33] Zob. szerzej: K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Gdańsk 2026, art. 293; J. Karaźniewicz [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, art. 293.
[34] Por. przepisy dotyczące tymczasowego aresztowania, w szczególności art. 156 § 5a k.p.k.
[35] Dz. U. z 2017, poz. 768.

(art. 115 § 9 k.k.[36]), a także by tymczasowa blokada na rachunkach bankowych mogła być przedłużona także w sytuacji, gdy prokurator wyda „postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych.". Intencją ustawodawcy było „usunięcie wątpliwości odnośnie do tego, czy środki pieniężne znajdujące się na rachunku płatniczym lub bankowym można uznać za rzecz ruchomą, a tym samym za dowód rzeczowy w sprawie"[37]. W uzasadnieniu projektu ustawy powołano się na dwa orzeczenia sądów[38], wskazując, że jest to konsekwentna linia orzecznicza. Jednocześnie podkreślono, że „Zmiana pozwoli na jednoznaczne przesądzenie, iż środki te stanowią rzecz ruchomą, a tym samym mogą zostać uznane za dowód rzeczowy w sprawie."[39].

Zmiany w art. 115 § 9 k.k. wprowadzone ustawą nowelizującą z 2017 r. odniosły odwrotny skutek od zamierzonego.

W uchwałach o sygn. I KZP 1/21[40] oraz I KZP 3/21[41] Sąd Najwyższy uznał, że **„Zgromadzone na rachunku bankowym środki nie są dowodem rzeczowym" – zarówno na gruncie art. 106a ust. 8 Prawa bankowego** (uchwała o sygn. I KZP 3/21), jak i na podstawie art. 86 ust. 13 ustawy AML (uchwała I KZP 1/21). W uzasadnieniu uchwały I KZP 1/21 Sąd Najwyższy dokonał rekonstrukcji pojęcia „dowodu rzeczowego" – w oparciu o poglądy doktryny[42], jak i językowe rozumienie tego terminu[43] - dochodząc jednocześnie do wniosku, że „dowód rzeczowy jest rzeczą, która w każdym przypadku jest przedmiotem materialnym istniejącym fizycznie.". Zwrócił jednak uwagę, że pojęcie „dowodu rzeczowego" i „rzeczy ruchomej" nie są synonimami (pojęciami tożsamymi)[44]. Pozytywnie oceniono kierunek zmian, tj. doprecyzowanie zdefiniowania rzeczy

[36] Po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 23 marca 2017 r. przepis brzmi: „§ 9. Rzeczą ruchomą lub przedmiotem jest także polski albo obcy pieniądz lub inny środek płatniczy, środek pieniężny zapisany na rachunku oraz dokument uprawniający do otrzymania sumy pieniężnej albo zawierający obowiązek wypłaty kapitału, odsetek, udziału w zyskach, albo stwierdzenie uczestnictwa w spółce.",

[37] Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji, druk sejmowy nr 1186, s. 35-36; https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C4429F535A936943C125809D004C3C7C/%24File/1186.pdf.

[38] Były to wyroki: SA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2014 r., II AKa 52/14 oraz SA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2014 r. II AKa 382/13.

[39] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji, druk sejmowy nr 1186, s. 35-36; https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C4429F535A936943C125809D004C3C7C/%24File/1186.pdf.

[40] Uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.

[41] Uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.

[42] M.in. do poglądów zawartych we wskazanych publikacjach: M. Cieślak, Postępowanie karne. Zarys instytucji, str. 61, Warszawa 1962 i analogicznie w M. Cieślak, Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym, str.22, Warszawa 1968.

[43] Tak: uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.

[44] Zob. także: wyrok SN z 23.11.2022 r., V KK 66/22, LEX nr 3564770.

ruchomej na gruncie prawa materialnego, aby dyspozycją przepisów m.in. art. 278 § 1 k.k., art. 284 k.k., „objąć całe spektrum zjawisk, które winny być ścigane przez prawo karne". Jednocześnie Sąd Najwyższy przypomniał, że „powyższe jednak nie oznacza wprost, że każda z owych rzeczy ruchomych może być uznana za dowód rzeczowy w sprawie.". Rozszerzenie definicji rzeczy ruchomej na gruncie przepisów prawa karnego materialnego nie może automatycznie determinować znaczenia pojęć procesowych. Środki zgromadzone na rachunku bankowym nie mają bowiem cech indywidualnych właściwych dowodowi rzeczowemu: „nie istnieją jako rzeczy - przedmioty, są wyłącznie zapisami w systemie informatycznym"[45]. Nie są więc nośnikiem informacji w znaczeniu procesowym[46]. Jak słusznie zaznaczył Sąd Najwyższy dowodem potwierdzającym istnienie, pochodzenie albo przepływ środków na rachunku mogą być dokumenty bankowe, w szczególności wyciągi z rachunku, potwierdzenia wpłat, wypłat lub przelewów oraz inne operacje finansowe, jakie były dokonywane na koncie określonej osoby. Dla uznania ich za dowód rzeczowy nie jest przeszkodą to, że występują w postaci cyfrowej, ponieważ przedmiotem poznania procesowego jest wówczas ich treść, a nie fizyczne cechy nośnika. Odmiennie należy ocenić banknoty jedynie wtedy, gdy zostały fizycznie zabezpieczone i same w sobie, jako konkretne przedmioty, niosą informację dowodową, np. przez numery seryjne, odciski palców albo ślady biologiczne [47].

Tą samą linię argumentacyjną Sąd Najwyższy powtórzył w uchwale o sygn. I KZP 3/21, wskazując, że „środki na rachunku" nie stanowią „fizycznych obiektów posiadających określone właściwości" ani „źródła treści informacyjnej niemającej charakteru pojęciowego"[48]. Nie są one również dowodem cyfrowym w znaczeniu procesowym, ponieważ zapis na rachunku bankowym odzwierciedla wierzytelność posiadacza rachunku wobec banku, a nie zindywidualizowany przedmiot lub samodzielny nośnik informacji dowodowej[49]. W uchwale o sygn. I KZP 3/21 Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę na potrzebę systemowego spojrzenia na problematykę blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym. Dostrzegając potrzebę ochrony interesu publicznego (przejawiającego się w dążeniu do zwalczania przestępczości finansowej), SN podkreślił potrzebę istnienia realnych gwarancji ochrony praw jednostki, w szczególności konstytucyjnie gwarantowaną wolność majątkową. Niespójne systemowo byłyby rozwiązania, w których ustawodawca z jednej strony wprowadzałby

[45] Tak: uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.
[46] Tak: uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.
[47] Tak: uchwała SN z 13.10.2021 r., I KZP 1/21, OSNK 2021, nr 11-12, poz. 42.
[48] Tak: uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.
[49] Tak: uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.

normy gwarancyjne dla jednostki, chroniące ją przed arbitralna ingerencją w prawa majątkowe (instytucję zabezpieczenia majątkowego terminy stosowania blokady rachunków bankowych), a z drugiej – przewidywał regulacje pozwalające na bezterminową i w zasadzie nieograniczoną ingerencję w te same uprawnienia. „Bez konieczności przejścia postępowania karnego z fazy *in rem* w fazę *in personam*, istniałaby możliwość nieograniczonego w czasie pozbawienia jednego z najważniejszych atrybutów prawa własności. Przyjęcie takiego rezultatu wykładni analizowanego przepisu, wydaje się w większym stopniu nieracjonalne, niż przyjęcie, iż końcowa części tego przepisu zawiera pustą normę”[50] (tj. że nie jest możliwe wydanie postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych w odniesieniu do środków zgromadzonych na rachunku bankowym[51]). **Odnosząc się do argumentacji Prokuratury Krajowej Sąd Najwyższy wskazał, 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.”[52].**

Reakcją ustawodawcy na uchwały Sądu Najwyższego była zmiana w k.p.k. i dodanie art. 236b k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, „rzeczą lub przedmiotem w rozumieniu przepisów niniejszego rozdziału są również środki na rachunku”, a „postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych może dotyczyć środków na rachunku, jeżeli zostały zatrzymane jako dowód w sprawie.”. Unormowanie to zostało dodane do k.p.k. ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura

[50] Tak: uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.

[51] Zob. jednak: G. Kasicki, *Środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym jako dowody rzeczowe. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 9.11.2021 r., I KZP 3/21*, PS 2022, nr 11-12, s. 202-210, gdzie Autor wskazuje, że SN w omawianej uchwale naruszył zakaz wykładni *per non est*, tj. zakaz interpretowania przepisów prawnych w taki sposób, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne. Z drugiej jednak strony, w piśmiennictwie z aprobatą odniesiono się do poglądów SN wyrażonych w uchwale I KZP 3/21 wskazując, że „w przyszłości będzie trzeba dokonać kolejnych zmian w polskim prawie, ale polegających na przywróceniu gwarancji, które są niezbędne w cywilizowanym i praworządnym państwie. Inaczej mówiąc: konieczne będzie dokonanie swego rodzaju procesu „de-represyjności” prawa polskiego.”. Tak: J. Izydorczyk, *Środki na rachunku bankowym jako dowód rzeczowy. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 9 listopada 2021 r., I KZP 3/21*, OSP 2023, nr 6, s. 49.

[52] Tak: uchwała SN z 9.11.2021 r., I KZP 3/21, OSNK 2022, nr 1, poz. 3.

Zwalczania Cyberprzestępczości[53] na etapie drugiego czytania projektu ustawy[54]. Jak podczas posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych argumentował ówczesny wiceminister sprawiedliwości - bezpośrednią przyczyną wprowadzenia art. 236b k.p.k. było orzecznictwo Sądu Najwyższego, a zwłaszcza uchwała o sygn. I KZP 3/21[55].

W postanowieniu o sygn. I KZP 7/21[56] Sąd Najwyższy ponownie odniósł się do możliwości uznania za dowód rzeczowy środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. W tym orzeczeniu Sąd wskazał, że „wspomniana regulacja odchodzi od ugruntowanego rozumienia pojęcia "dowód rzeczowy", trudno jednak zaprzeczyć, że zawiera definicję legalną, której nie sposób ignorować". Zostały zatem usunięte przeszkody, które sprzeciwiały się uznaniu środków zgromadzonych na rachunku bankowym za dowód rzeczowy, mogący być przedmiotem postanowienia, o którym mowa m.in. w art. 86 ust. 13 ustawy AML, czy art. 106a ust. 8 prawa bankowego. Odmawiając podjęcia uchwały, Sąd Najwyższy podkreślił, że „jasne brzmienie obowiązujących przepisów powoduje, iż w rozpatrywanej sprawie nie występuje zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy oraz że przepisy te każą przyjąć, że o ile zostanie wykazane, iż środki zgromadzone na rachunku bankowym mogą być uznane za dowód w sprawie, zatem również za dowód rzeczowy (art. 236b k.p.k.)"[57].

W uzasadnieniu postanowienia o sygn. I KZP 7/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na kwestie gwarancyjne i możliwość ograniczenia prawa do dysponowania środkami pieniężnymi przez osobę, której nie przedstawiono zarzutów. **Niemniej, za wystarczające dla ochrony przed arbitralnością działania organów władzy publicznej uznał istnienie sądowej kontroli postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych.** Jak podkreślono w uzasadnieniu do ww. postanowienia „W

[53] Dz. U. poz. 2447 z późn. zm.

[54] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 1742; https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1742.

[55] Ówczesny wiceminister sprawiedliwości Michał Woś podczas argumentował, że „poprawki sprowadzają się do wyprostowania trochę ponad sprzed miesiąca pewnej niedobrej uchwały Sądu Najwyższego, w której Sąd Najwyższy uznał, że nie może zajmować środków na rachunku, które są zapisem elektronicznym, dlatego że w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego nie są one rzeczą. W sposób oczywisty tego rodzaju tłumaczenie ze strony Sądu Najwyższego jest absurdalne, wobec czego proponowana zmiana porządkuje Kodeks postępowania karnego". Stenogram posiedzenia komisji dostępny jest na stronach sejmu: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrnr=ASW-90.

[56] Postanowienie SN z 18.05.2022 r., I KZP 7/21, OSNK 2022, nr 8, poz. 28.

[57] Tak: postanowienie SN z 18.05.2022 r., I KZP 7/21, OSNK 2022, nr 8, poz. 28.

takim razie ponownie trzeba podkreślić wagę sądowej kontroli postanowienia prokuratora, tym razem 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.".

Na marginesie, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, zasadnicze wątpliwości budzi tryb, w jakim dodano art. 236b k.p.k. Na etapie prac parlamentarnych wątpliwości odnośnie do zmian kodeksu na etapie drugiego czytania zgłaszało Biuro Legislacyjne Sejmu[58] oraz Biuro Legislacyjne Senatu[59]. W opinii senackiej wprost wskazano, że „Wprowadzone zmiany (w tym dodanie art. 236b k.p.k.- przyp. aut.) nie mogą być rozpatrywane w kategorii „poprawki", ponieważ stanowią odrębne rozwiązanie, niezgodne z przedmiotem ustawy wyrażonym w jej tytule i jej zamysłem odzwierciedlonym w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy. Oznacza to, że wymienione przepisy można ocenić jako niezgodne z art. 118 oraz art. 119 Konstytucji."[60]. Pojęcie poprawki do ustawy ma dwa znaczenia. „Poprawką" jest zarówno „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta"[61], jak również „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja"[62]. Jednocześnie poprawka zawsze musi być bezpośrednio związana treściowo z „elementem bazowym", czyli tematyką ustawy. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice – wyznaczane zawsze na tle

[58] Por. wypowiedzi legislatorów sejmowych podczas posiedzenia komisji: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrnr=ASW-90.
[59] Zob. opinię Głównej Legislator Beaty Mandylis dostępną na stronie: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6180/plik/588o.pdf.
[60] Zob. opinię Głównej Legislator Beaty Mandylis dostępną na stronie: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6180/plik/588o.pdf, s. 5.
[61] P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 119.
[62] P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 119.

materii danego projektu – poza które treść poprawek poselskich nie może wykraczać”[63]. Poprawki mogą mieć różną „głębokość”, a nawet - całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte w pierwotnym projekcie ustawy. Niemniej muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Ewentualne wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy[64].

Ówczesne Ministerstwo Sprawiedliwości argumentowało, że poprawka dodająca art. 236b k.p.k. ma związek z zasadniczą treścią ustawy – projektem bazowym - tj. rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości[65]. Nie sposób jednak nie zauważyć, że pierwotny projekt ustawy dotyczył stricte powołania Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości: jego miejsca w strukturze Policji, kompetencji, naboru, szkolenia, uposażeń, kontroli operacyjnej itd.[66]. Zasadniczym powodem dodania art. 236b k.p.k., co wprost wybrzmiało podczas posiedzeń komisji sejmowych, była niesatysfakcjonująca ówczesne Ministerstwo Sprawiedliwości linia orzecznicza Sądu Najwyższego. Celem poprawki dodającej ww. przepisu k.p.k. było więc ukształtowanie praktyki orzeczniczej zgodnie z koncepcją Ministerstwa Sprawiedliwości, nie zaś uzupełnienie materii zgłoszonej w pierwotnym projekcie ustawy. Przepis art. 236b k.p.k. nie jest bezpośrednio związany z problematyką zwalczania cyberprzestępczości przez Policję. Jest to bowiem norma ogólna, znajdująca zastosowanie we wszystkich postępowaniach karnych (w tym nieprowadzonych przez Policję i niedotyczących cyberprzestępstw), wprowadzająca swoistą definicję legalną dowodu rzeczowego. W konsekwencji doszło do obejścia przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej i

[63] Wyrok TK z 21.12.2005 r., K 45/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 140 i wskazane tam orzecznictwo.
[64] Por.: wyrok TK z 24.03.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.
[65] Druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 1742; https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1742.
[66] Projekt ustawy dostępny na stronie: https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1DC336ABF6F97425C125878E003AC09A/%24File/1742.pdf.

trzech czytań projektu[67], a przepis został uchwalony w procedurze niezgodnej z Konstytucją[68].

Po drugie, mimo wątpliwości odnośnie do procedury uchwalenia art. 236b k.p.k., zakresu tego przepisu, który pozwala na arbitralne wkroczenie w prawa majątkowe jednostki, żaden z projektów zmian procedury karnej nie proponował uchylenia ww. przepisu. Ani zawetowany przez Prezydenta rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z druku sejmowego Sejmu X kadencji nr 1600[69], ani prezydencki projekt zmian w k.p.k. z druku sejmowego Sejmu X kadencji nr 3066[70], ani kolejny rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego z druku sejmowego Sejmu X kadencji nr 2387[71].

Podsumowując, obowiązujące regulacje dotyczące blokady środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (i innych) są rozproszone i nie zapewniają osobie, której mienie objęto blokadą, wystarczających gwarancji przed arbitralną ingerencją w sferę jej praw majątkowych. Na podstawie przepisów Prawa bankowego, ustawy o SKOK czy ustawy AML, środek ten może być stosowany przez 12 miesięcy wobec osoby, której nie przedstawiono zarzutów, a więc niekorzystającej z prawa do obrony, w tym z prawa dostępu do akt postępowania, pomocy obrońcy oraz czy prawa do korzystania z pomocy tłumacza. Skuteczność sądowej kontroli blokady środków zgromadzonych na rachunkach bankowych osłabiają ponadto niedostatecznie określone przesłanki jej stosowania oraz brak szczegółowych wymogów dotyczących uzasadnienia postanowienia prokuratora, a przede wszystkim – brak możliwości zapoznania się z aktami postępowania przez osobę, względem której zastosowano ten instrument.

Szczególne zastrzeżenia budzi możliwość dalszego pozbawienia właściciela prawa do dysponowania środkami przez uznanie ich za dowód rzeczowy na podstawie art. 236b

---

[67] Tak: A. Pilch, *Postanowienie o uznaniu środków pieniężnych na rachunku bankowym za dowody rzeczowe"*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Przegląd Orzecznictwa za rok 2022, s. 348. Tekst dostępny na stronie: https://www.sn.pl/publikacje/BSiA_Przeglad_orzecznictwa/Studia%20i%20Analizy%20SN%20Przegląd%20Orzecznictwa%20za%20rok%202022%20e-book.pdf?utm_source=chatgpt.com#page=344.

[68] W zakresie niezgodnej z Konstytucją procedury legislacyjnej zob.: wyrok SN z 17.06.2025 r., II KK 462/24, LEX nr 3884280. SN uwzględnił kasację wniesioną przez RPO. Zob. także: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kodeks-nowelizacja-naruszenie-procedury-legislacyjnej-kasacja-uzasadnienie.

[69] Projekt dostępny na stronie: https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1600.

[70] Projekt dostępny na stronie: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=3066.

[71] Projekt dostępny na stronie: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2387.

k.p.k. Rozwiązanie to pozwala na obejście gwarancji związanych z zabezpieczeniem majątkowym i utrzymywanie ingerencji w prawa majątkowe bez przedstawienia zarzutów osobie objętej blokadą środków pieniężnych. Przepis art. 236b k.p.k. budzi wątpliwości konstytucyjne nie tylko z perspektywy poszanowania praw i wolności jednostki, ale także z uwagi na tryb uchwalenia tego przepisu. Pomimo tych zastrzeżeń żaden z dotychczasowych projektów nowelizacji procedury karnej nie przewiduje uchylenia tego przepisu ani uzupełnienia regulacji o gwarancje skutecznie chroniące jednostkę przed arbitralną ingerencją w jej prawa majątkowe.

III. Konsekwencje uznania środków zgromadzonych na rachunku bankowym za dowód rzeczowy

Zgodzić się należy z poglądami wyrażonymi przez Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. I KZP 1/21 oraz I KZP 3/21, oraz stanowiskiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, że środki zgromadzone na rachunku bankowym nie są dowodem rzeczowym, zaś przewidziana w prawie unijnym (w tym dyrektywie 2024/1260) możliwość uznania „mienia" podlegającego zabezpieczeniu lub konfiskacie za dowód rzeczowy odnosi się do „mienia" istniejącego materialnie, jak banknoty, pojazdy, inne składniki majątku. Choć art. 236b k.p.k. z perspektywy wykładni językowej – jak zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. I KZP 7/21 – nie budzi wątpliwości, to nie można abstrahować (zignorować) skutków systemowych „zatrzymania się" wyłącznie na językowej metodzie wykładni prawa.

Instytucja z art. 236b k.p.k. pozwala na obejście (obchodzenie) przepisów o zabezpieczeniu majątkowym. Po upływie maksymalnego okresu blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym, czy np. na rachunku SKOK przewidzianego w przepisach ustaw szczególnych (tj. po upływie 12 miesięcy) dalsze pozbawienie osoby objętej blokadą środków możliwości dysponowania jej majątkiem może następować na podstawie art. 217 § 1 w zw. z art. 236b k.p.k., tj. na podstawie przepisów o dowodach rzeczowych, a nie na podstawie unormowań z art. 291 i nast., czyli zabezpieczenia majątkowego.

Co do zasady, celem zatrzymania dowodu rzeczowego jest zabezpieczenie przedmiotu mającego znaczenie dla ustalenia okoliczności sprawy przed jego zniszczeniem, usunięciem lub „zanieczyszczeniem", czy zatarciem śladów przestępstwa[72]. Zabezpieczenie majątkowe służy natomiast zapewnieniu możliwości wykonania

[72] Zob. m.in.: K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Gdańsk 2026, art. 217.

przyszłego orzeczenia o charakterze majątkowym (tzw. antycypacja egzekucji[73]). **W przypadku środków zapisanych na rachunku bankowym zatrzymanie ich jako dowodu rzeczowego nie zabezpiecza jednak informacji o istnieniu, pochodzeniu lub przepływie tych środków. Informacji takich dostarczają dokumenty bankowe oraz dane dotyczące operacji dokonanych na rachunku, które zachowują znaczenie dowodowe niezależnie od tego, czy posiadacz rachunku może nadal dysponować znajdującymi się na nim środkami**. Zastosowanie trybu z art. 236b k.p.k. nie ma zatem znaczenia „dowodowego" – nie zabezpiecza się bowiem żadnego dowodu – ale chroni środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym przed ich usunięciem ze względu na podejrzenie ich przestępczego pochodzenia i możliwość orzeczenia przepadku na zasadach określonych w k.k. Zabezpieczenie mienia, które może zostać objęte orzeczeniem o przepadku jest natomiast jedną z przesłanek stosowania zabezpieczenia majątkowego (art. 291 § 1 k.p.k.).

„Obejście" przepisów o zabezpieczenie majątkowym postanowieniem o dowodach rzeczowych z art. 236b k.p.k. rodzi szereg konsekwencji procesowych.

Po pierwsze, przepis art. 236b k.p.k. **nie wprowadza żadnych przesłanek zastosowania tej instytucji.** Jeśli postanowienie w przedmiocie dowodów – środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym – jest kontynuacją blokady środków pieniężnych zastosowanej na podstawie przepisów ustawy o AML jako przesłanki wydania decyzji z art. 236b k.p.k. to zachodzi uzasadnione podejrzenie przestępnego pochodzenia mienia lub że środki finansowe mają związek z mieniem pochodzącym z przestępstwa. Zakres kontynuowania blokady obejmuje to mienie, względem którego aktualizuje się owe podejrzenie przestępnego pochodzenia/związku z popełnionym przestępstwem. Hipotetycznie jednak można sobie wyobrazić sytuację, kiedy środki zgromadzone na rachunku bankowym zostaną zajęte jako dowód rzeczowy wyłącznie na podstawie art. 236b k.p.k., bez uprzedniego stosowania blokady środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Wówczas wydaje się, że należy stosować odpowiednio art. 217 § 1 k.p.k. W praktyce prowadzi to do sytuacji, kiedy prokurator/organ prowadzący postępowanie może w sposób arbitralny uznać, że mienie zgromadzone na rachunku bankowym dowolnej osoby może stanowić dowód w sprawie i pozbawić taką osobę prawa do dysponowania tymi środkami.

Wprawdzie art. 227 k.p.k. wymaga, aby zatrzymanie rzeczy zostało dokonane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i w granicach niezbędnych do osiągnięcia

[73] Zob. szerzej: K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Gdańsk 2026, art. 291.

tego celu, zaś art. 230 § 2 k.p.k. nakazuje zwrócić rzecz po stwierdzeniu jej zbędności dla postępowania, regulacje te mają jednak charakter ogólny. **Nie określają maksymalnego okresu pozostawania środków w dyspozycji organu procesowego ani nie przewidują obowiązkowej, okresowej kontroli dalszej zasadności ingerencji**. W rezultacie środki mogą pozostawać zablokowane przez cały czas trwania postępowania karnego, a nawet to jego zakończeniu, aż do prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie dowodów rzeczowych.

Po drugie, postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych z art. 236b k.p.k. (blokada środków zgromadzonych na rachunku bankowym) może zostać wydane względem osoby, która nie jest podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu karnym. O ile bowiem zabezpieczenie majątkowe może być stosowane wyłącznie wobec podejrzanego lub oskarżonego, o tyle instytucja z art. 236b k.p.k. nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych.

Maksymalne terminy ingerencji w prawo do dysponowania mieniem bez przedstawienia zarzutów, określone w przepisach ustawy o SKOK, ustawy AML, czy w Prawie bankowym, tracą gwarancyjne znaczenie. Co więcej, dalsza blokada środków pieniężnych może być utrzymywana w zasadzie bezterminowo.

Możliwość ingerencji w prawo do dysponowania mieniem osoby, której nie przedstawiono zarzutów, sprawia, że znajduje się ona w wyjątkowo trudnej sytuacji. Formalnie nie jest zaangażowana w postępowanie karne, nie ponosi żadnych negatywnych konsekwencji, jakie wiążą się ze skierowaniem postępowania karnego przeciwko osobie (nie musi informować o zmianie miejsca pobytu trwającej dłużej niż 7 dni, nie musi stawiać się na wezwanie organu procesowego, nie są wobec niej stosowane środki zapobiegawcze). Jednocześnie nie może dysponować środkami majątkowymi, nie ma możliwości aktywnego udziału w postępowaniu karnym, nie może zgłaszać wniosków dowodowych (zgodnie z art. 167 k.p.k. inicjatywa dowodowa przysługuje stronom), nie może uczestniczyć w czynnościach postępowania karnego ani składać wniosków o ich przeprowadzenie. Jeśli blokada środków zgromadzonych na rachunkach bankowych wykonywana w formie postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 236b k.p.k.) dotyczy obcokrajowca, to nie może on korzystać z finansowanej przez Skarb Państwa pomocy tłumacza w sytuacjach innych niż przesłuchanie – art. 204 § 1 pkt 2 k.p.k. W zakresie prawa do korzystania z pomocy tłumacza i prawa do tłumaczenia pisemnego, nabycie statusu podejrzanego w istotny sposób zmienia sytuację osoby niewładającej językiem polskim. Zgodnie bowiem z art. 72 § 1 k.p.k. „Oskarżony ma prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli

nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim.", a także doręcza się mu wraz z tłumaczeniem postanowienie o przedstawieniu, uzupełnieniu lub zmianie zarzutów, akt oskarżenia oraz orzeczenia podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie. Koszty związane z zapewnieniem tłumacza ponosi Skarb Państwa.

Odrębnym zagadnieniem jest możliwość korzystania z pomocy prawnej. Podejrzany i oskarżony mogą korzystać z pomocy obrońcy, w tym prawa do pomocy prawnej z urzędu (art. 78 § 1 k.p.k., a także 79 § 1 i 2 k.p.k., jeśli podejrzany w warunkach obrony obligatoryjnej nie ma obrońcy z wyboru). Obrońcy nie można odmówić udziału w czynności, jeśli może w niej brać udział także podejrzany lub oskarżony. Przepisy gwarantują także poufność kontaktów z obrońcą – art. 178 pkt 1 k.p.k. Osoba, której dotyczy postanowienie z art. 236b k.p.k., może korzystać z pomocy pełnomocnika na zasadach określonych w art. 87 § 2 k.p.k., tj. wtedy, gdy wymaga tego ochrona jej interesów w toku postępowania. W literaturze wskazuje się, że jeśli osoba została zaangażowana w jakiejś roli w postępowanie karne, to jej interes zawsze wymaga ochrony[74], niemniej „nie jest jasne, o jakie interesy miałoby chodzić ani kiedy należałoby przyjąć, że ich ochrona wymaga reprezentacji określonej osoby przez pełnomocnika."[75]. Co prawda, po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 11 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks karny skarbowy[76], prokurator nie ma pełnej swobody w decydowaniu o dopuszczeniu pełnomocnika do udziału w czynnościach postępowania, ale nadal pozycja reprezentanta procesowego osoby, której dotyczy postanowienie z art. 236b k.p.k. jest odmienna niż pozycja reprezentanta procesowego strony postępowania[77].

Po trzecie, warto także zwrócić uwagę na kwestię dostępu do akt sprawy.

Strona postępowania, także w postępowaniu przygotowawczym, ma prawo do zapoznania się z aktami (art. 156 § 1 i 5 k.p.k.). W postępowaniu przygotowawczym uprawnienie to może zostać ograniczone na podstawie postanowienia prokuratora, jeśli udostępnienie akt postępowania zagrażałoby interesom państwa lub ważnemu interesowi śledztwa (art. 156 § 5 zd. 1 k.p.k.). Nawet jeśli stronie odmówiono dostępu

[74] J. Zagrodnik, M. Burdzik [w:] S. Głogowska i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 87 i cytowana tam literatura.
[75] Tak: J. Zagrodnik, M. Burdzik [w:] S. Głogowska i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 87.
[76] Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. poz. 901).
[77] Przykładowo, można sobie wyobrazić sytuację, w której prokurator odmawia przyjęcia zażalenia na postanowienie z art. 236b k.p.k. sporządzonego przez pełnomocnika, jako środka odwoławczego pochodzącego od osoby nieuprawnionej.

do akt postępowania na podstawie art. 156 § 5 zd. 1 k.p.k., to ma ona możliwość częściowego zapoznania się z aktami w sytuacjach wskazanych w art. 157 § 3 k.p.k.[78], a także – zgodnie z art. 318 k.p.k. należy stronom doręczyć opinie biegłych sporządzone w postępowaniu.

W przypadku odmowy dostępu do akt postępowania, zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje sąd właściwy do rozpoznania sprawy w I instancji (art. 159 k.p.k. w zw. z art. 329 § 1 k.p.k.). W postanowieniu w przedmiocie odmowy dostępu do akt postępowania, prokurator powinien uzasadnić istnienie obaw związanych z zagrożeniem ważnego interesu śledztwa lub interesu państwa. Oczywiście można rozważać, jakiej jakości są uzasadnienia decyzji prokuratorskich, ale niezależnie od wszystkiego, wyjaśnienie – choćby częściowe – motywów rozstrzygnięcia pozwala stronie zrozumieć przyczyny wydania określonej decyzji procesowej.

W przypadku prawa dostępu do akt postępowania osoby niebędącej stroną, np. osoby, której środki zgromadzone na rachunku bankowym zabezpieczono jako dowód rzeczowy, możliwość dostępu do nich jest decyzją uznaniową prokuratora. Zgodnie z art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. prokurator może wyrazić zgodę na dostęp do akt „innej osobie". Zarówno wyrażenie zgody, jak i odmowa jej wyrażenia nie są obwarowane żadnymi przesłankami. Ponadto, zażalenie na postanowienie o odmowie dostępu do akt postępowania w takiej sytuacji nie przysługuje do sądu (art. 302 § 1 k.p.k.[79]). Zgodnie bowiem z art. 302 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienia i zarządzenia oraz na inne czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym, o których mowa odpowiednio w § 1 i 2, rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony. Osoba nie będąca stroną znajduje się zatem w podwójnie trudnej sytuacji – odmowa dostępu do akt postępowania nie musi być w żaden sposób uzasadniona, ponieważ jest w pełni zależna od woli prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze, a dodatkowo – odmowa dostępu do akt postępowania nie podlega kontroli sądowej.

Po czwarte, na postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych z art. 236b k.p.k. wydane w postępowaniu przygotowawczym zażalenie wnosi się do sądu rejonowego, w okręgu którego prowadzone jest postępowanie (art. 236 § 1 k.p.k.). W przypadku zabezpieczenia majątkowego, sądem właściwym do rozpoznania

[78] Przepis ten brzmi: „Nie można odmówić stronie zezwolenia na sporządzenie odpisu protokołu czynności, w której strona uczestniczyła lub miała prawo uczestniczyć, jak również dokumentu pochodzącego od niej lub sporządzonego z jej udziałem.".

[79] Przepis ten brzmi: „Osobom niebędącym stronami przysługuje zażalenie na postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa.".

zażalenia jest – co do zasady – sąd właściwy do rozpoznania sprawy (art. 329 § 1 k.p.k.) albo rzeczowo właściwy do rozpoznania tej sprawy w pierwszej instancji, w którego okręgu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze (art. 293 § 4 k.p.k.).

Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. I KZP 7/21 kontrolę sądową uznał za najważniejszą gwarancję chroniącą jednostkę przed arbitralną ingerencją w jej prawa majątkowe. Kontrola sądowa musi być jednak efektywna, tj. dawać najlepsze gwarancje sprawnego, dokładnego, uwzględniającego kolidujące ze sobą interesy i wartości rozpoznania sprawy, w tym spraw incydentalnych. W odniesieniu do niektórych kategorii przestępstw, m.in. obszernych, wielotomowych spraw gospodarczych, spraw z zakresu cyberprzestępczości, sądem dającym większe gwarancje efektywnej kontroli zajęcia składników majątku określonej osoby, jest sąd okręgowy. Obciążenie sprawami w sądach okręgowych jest mniejsze niż w rejonowych, rozpoznają mniej spraw incydentalnych, a co nie mniej istotne – sędziowie mają większe doświadczenie w rozpoznawaniu tej kategorii spraw. Ponadto, trudno jest zrozumieć – z perspektywy osoby, której dotyczy postanowienie z art. 236b k.p.k. – dlaczego raz środek odwoławczy wnosi się do „sądu właściwego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji", zgodnie z przepisami Prawa bankowego, ustawy AML, ustawy o SKOK, a innym razem – zawsze do sądu rejonowego.

Poza wątpliwościami dotyczącymi właściwości sądu w przypadku postanowień z art. 236b k.p.k., trzy kwestie obniżają skuteczność kontroli zażaleniowej:

- wskazane wcześniej niedookreślenie przesłanek stosowania postanowienia o zabezpieczeniu środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym/innym rachunku utrudnia kwestionowanie decyzji prokuratora. Pojawia się bowiem pytanie, co można kwestionować w zażaleniu, jeśli przepisy nie wskazują, jakie okoliczności – poza uznaniem środków pieniężnych za dowód rzeczowy – można podnosić w formie kontrargumentów;

- brak dostępu do akt postępowania i brak wymogów dotyczących uzasadnienia postanowienia wydanego na podstawie art. 236b k.p.k. sprawia, że podmiot objęty zabezpieczeniem środków zgromadzonych na rachunku bankowy w związku z uznaniem ich za dowód rzeczowy w praktyce jest pozbawiony możliwości merytorycznej polemiki z decyzją procesową. Nie można bowiem merytorycznie odnieść się np. do zarzutu, że środki zgromadzone na rachunku bankowym w jakiś sposób wiążą się z popełnieniem przestępstwa, skoro nie wiadomo, jakie materiały/informacje są

podstawą takiej decyzji. Dodatkowo, jeśli postanowienie z art. 236b k.p.k. wydano po raz pierwszy na etapie postępowania karnego, bez uprzedniego wykorzystania mechanizmu blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym z ustawy AML, ustawy o SKOK, czy Prawa bankowego, osobie, której dotyczy postanowienie, nie przysługuje wprost prawo do informacji np. o tym, w sprawie o konkretnie jakie przestępstwo prowadzone jest postępowanie karne;

- zakres rozpoznania sprawy przez sąd zażaleniowy. Kontrola sądowa powinna zatem obejmować nie tylko formalne istnienie postanowienia wydanego na podstawie art. 236b § 2 k.p.k., ale przede wszystkim ustalenie, jaką konkretną okoliczność mają dowodzić same środki zapisane na rachunku oraz dlaczego celu dowodowego nie można osiągnąć przez zabezpieczenie dokumentacji bankowej (przy założeniu, że same środki zgromadzone/zapisane na rachunku bankowym są dowodem rzeczowym). Wydaje się także, że sąd powinien również ocenić, czy rzeczywistym celem działania organu nie jest wyłącznie zachowanie określonej wartości majątkowej na potrzeby przyszłego orzeczenia o karach, środkach kompensacyjnych albo przepadku.

Warto także zastanowić się, czy sąd może badać zakres „zamrożenia", tj. oceniać, w jakiej części środki pieniężne zgromadzone na rachunku mogą stanowić dowód w sprawie. Przyjmując, że jest to możliwe, to odbywa się na zasadach ogólnych, wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji – oraz na podstawie art. 227 k.p.k.

W konsekwencji, formalne uznanie środków zgromadzonych na rachunku za dowód rzeczowy nie zmienia charakteru i intensywności ingerencji w prawa majątkowe jednostki. Przepis art. 236b k.p.k. umożliwia osiągnięcie skutku właściwego dla zabezpieczenia majątkowego bez zastosowania pełnego zespołu gwarancji procesowych przewidzianych dla tej instytucji. **Stwarza to ryzyko długotrwałego i nieproporcjonalnego pozbawienia osoby możliwości korzystania z należącego do niej mienia, także wówczas, gdy nie przedstawiono jej zarzutów, a rzeczywiste znaczenie dowodowe samych środków zapisanych na rachunku nie zostało wykazane.**

Na zakończenie tego wątku, warto odnieść się do statystyk Prokuratury Krajowej za lata 2020-2025[80] w zakresie zabezpieczenia majątkowego.

[80] Opracowania statystyczne dostępne są na stronie: https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki.

Tabela nr 1

Rok	Zabezpieczenia majątkowe – liczba spraw	Liczba osób / podmiotów	Wartość faktycznie zabezpieczonego mienia
2020	43 908	47 845	1 493 471 115 zł
2021	51 933	56 150	1 302 501 994 zł
2022	58 629	63 482	1 464 452 982 zł
2023	55 364	59 971	4 276 098 456 zł
2024	48 138	51 432	1 198 084 418 zł
2025	45 101	48 167	1 522 709 243 zł

Analizując dane statystyczne można wyróżnić dwa okresy. W latach 2020–2022 widoczny był wyraźny wzrost liczby spraw, w których stosowano zabezpieczenie majątkowe. Ich liczba zwiększyła się z 43 908 w 2020 r. do 51 933 w 2021 r. (wzrost o 18,3%), a następnie do 58 629 w 2022 r. (wzrost 12,9%). Od 2023 r. nastąpiło odwrócenie tej tendencji: liczba spraw spadła do 55 364 w 2023 r. (mniej o 5,6%), a następnie do 48 138 w 2024 r. (mniej o 13,1%) i 45 101 w 2025 r. (mniej o 6,3%). W efekcie między 2022 r. a 2025 r. liczba spraw zmniejszyła się o 13 528, tj. o 23,1%, a w 2025 r. była już tylko o 2,7% wyższa niż w 2020 r.

Podobną dynamikę wykazuje liczba osób/podmiotów objętych zabezpieczeniem: wzrosła z 47 845 w 2020 r. do 63 482 w 2022 r. (wzrost o 32,7%), po czym spadła do 48 167 w 2025 r., czyli o 24,1% względem 2022 r.

Odmiennie kształtuje się wartość zabezpieczonego mienia. Po wartości zabezpieczonego mienia w kwocie 1,49 mld zł w 2020 r., 1,30 mld zł w 2021 r. i 1,46 mld zł w 2022 r., w 2023 r. nastąpił wyjątkowy wzrost do 4,28 mld zł (wzrost o 192%), mimo spadku liczby spraw. W 2024 r. wartość zabezpieczeń spadła do 1,20 mld zł (spadek o 72%), a w 2025 r. wzrosła do 1,52 mld zł (wzrost 27,1%). Od 2023 r. maleje liczba stosowanych zabezpieczeń, natomiast ich łączna wartość podlega znacznie większym wahaniom i nie jest bezpośrednio zależna od liczby spraw.

Spadek liczby postanowień o zabezpieczeniu majątkowych w 2023 r. zbiega się w czasie ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, dodającą art. 236b k.p.k. Jednocześnie, brak jest statystyk powszechnie dostępnych, wskazujących, jak często w okresie 2023-2025 prokuratura korzystała z zamrożenia mienia zgromadzonego na rachunku bankowym jako dowodu rzeczowego.

IV. Zgodność krajowych rozwiązań z dyrektywą 2024/1260

Odnosząc przedstawione wyżej rozwiązania krajowe do wymogów wynikających z dyrektywy 2024/1260, należy na wstępie poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, dyrektywa ma ograniczony zakres przedmiotowy – znajduje zastosowanie do

postępowań dotyczących przestępstw wymienionych w jej art. 2[81]. **Po drugie, z perspektywy prawa unijnego mniejsze znaczenie ma nazwa, jaką prawodawca krajowy nadał określonemu instrumentowi, bowiem istotny jest jego rzeczywisty cel oraz skutki, jakie wywołuje dla osoby, której mienia dotyczy.**

Jak to zostało wcześniej wskazane, zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2024/1260 „zabezpieczenie" oznacza czasowy zakaz przenoszenia, niszczenia, przekształcania, rozporządzania lub przemieszczania mienia albo czasowe przejęcie nad nim pieczy lub kontroli. **Jest to zatem pojęcie szersze od zabezpieczenia majątkowego uregulowanego w art. 291 i nast. k.p.k. Blokada rachunku bankowego,**

[81] Zob.: decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW; decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami; Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników Państw Członkowskich Unii Europejskiej; decyzja ramowa Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/713 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi, zastępująca decyzję ramową Rady 2001/413/WSiSW; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępująca decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW; Protokół przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne; dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa; decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu; dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673.

postanowienie prokuratora o dalszej blokadzie środków, a także postanowienie wydane na podstawie art. 236b § 2 k.p.k. mogą stanowić zabezpieczenie w rozumieniu dyrektywy, jeżeli ich rzeczywistym celem jest zachowanie określonej wartości majątkowej ze względu na możliwość późniejszego orzeczenia konfiskaty, a na gruncie prawa krajowego: przepadku.

Formalne uznanie środków zapisanych na rachunku za dowód rzeczowy nie może prowadzić do „obejścia" przepisów wzmacniających pozycję osoby, której mienie zostało zabezpieczone/zamrożone jako dowód rzeczowy, wynikających z prawa unijnego (zwłaszcza gwarancji z art. 23 i 24 dyrektywy 2024/1260). **Jeżeli celem wydania postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych jest uniemożliwienie posiadaczowi rachunku rozporządzania środkami, które w przyszłości mogą zostać objęte przepadkiem, to środek ten pełni funkcję zabezpieczenia mienia, niezależnie od podstawy prawnej wskazanej w postanowieniu i „przyporządkowania" danej instytucji w prawie krajowym.** Przyjęcie odmiennego stanowiska pozwalałoby na obejście gwarancji wynikających z dyrektywy wyłącznie przez zmianę nazwy zastosowanej instytucji i obniżałoby skuteczność prawa unijnego.

Nie każde postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych będzie oczywiście objęte zakresem art. 11 dyrektywy 2024/1260[82]. Jeżeli zatrzymanie mienia służy wyłącznie zabezpieczeniu informacji mającej znaczenie dla postępowania karnego, a nie zachowaniu jego wartości na potrzeby przyszłego przepadku, zastosowanie znajdą krajowe przepisy dotyczące dowodów. W przypadku środków zapisanych na rachunku rozróżnienie to ma jednak istotne znaczenie i a także, na co zwracano wcześniej uwagę, na ile środki zgromadzone na rachunku bankowym lub innym rachunku mogą być uznane za „dowód". Informacji o istnieniu, wysokości, pochodzeniu i przepływie środków dostarcza bowiem dokumentacja bankowa, nie zaś same środki pieniężne. **Dalsze pozbawienie osoby możliwości dysponowania nimi służy więc co do zasady zachowaniu określonej wartości majątkowej, a nie zabezpieczeniu źródła informacji o faktach istotnych dla postępowania.**

Zasadnicze wątpliwości w zakresie zgodności krajowych przepisów z dyrektywą 2024/1260 można mieć w odniesieniu do gwarancji procesowych przysługujących osobie, której środki zostały zablokowane, a następnie pozostawione w dyspozycji organów postępowania na podstawie art. 236b k.p.k.

---

[82] Zob. także: Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego dostępna na stronie: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego2.

Po pierwsze, przepisy krajowe nie zapewniają dostatecznej kontroli dalszej konieczności i zakresu ingerencji w prawa majątkowe jednostki.

Zgodnie z art. 11 ust. 5 dyrektywy 2024/1260 nakaz zabezpieczenia może obowiązywać tylko przez okres konieczny do zachowania mienia ze względu na możliwość późniejszej konfiskaty. Mienie, które nie podlega konfiskacie, powinno zostać zwolnione bez zbędnej zwłoki. Przepis wymaga zatem nie tylko wyznaczenia maksymalnego czasu obowiązywania środka, ale również bieżącej oceny, czy dalsze zabezpieczenie pozostaje konieczne. Wydanie postanowienia na podstawie art. 236b § 2 k.p.k. sprawia natomiast, że maksymalne terminy określone w Prawie bankowym, ustawie o SKOK, ustawie AML albo ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (tj. maksymalnie 12 miesięcy utrzymywania „zamrożenia"/blokady środków pieniężnych osoby, której nie przedstawiono zarzutów) tracą na znaczeniu. Blokada może być dalej utrzymywana na podstawie przepisów o dowodach rzeczowych, bez określenia końcowego terminu jej obowiązywania. Przepis art. 230 § 2 k.p.k. nakazuje zwrócić rzeczy zbędne dla postępowania karnego, ale nie przewiduje szczególnego mechanizmu okresowej kontroli konieczności dalszego pozbawienia osoby możliwości dysponowania środkami zapisanymi na rachunku, jak dzieje się w przypadku zastosowania zabezpieczenia majątkowego (art. 291 § 4 k.p.k.).

Co więcej, kryterium przydatności rzeczy dla postępowania dowodowego nie jest tożsame z określonym w art. 11 ust. 5 dyrektywy kryterium konieczności zachowania mienia ze względu na możliwość późniejszej konfiskaty. Przepisy dotyczące dowodów rzeczowych nie wymagają także określenia maksymalnej wysokości blokowanych środków odpowiednio do tego, co w przyszłości może podlegać przepadkowi, ani nie nakładają na organ obowiązku częściowego uchylenia blokady, jeżeli jej dalsze utrzymywanie w pierwotnym rozmiarze nie jest już konieczne. Gwarancje takie przewidziano natomiast w odniesieniu do zabezpieczenia majątkowego, przede wszystkim w art. 291 § 4 i art. 293 § 2 k.p.k.

Po drugie, wątpliwości dotyczą zakresu informacji przekazywanych osobie, której mienie zostało objęte blokadą ze względu na postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych oraz postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.

Zgodnie z art. 23 dyrektywy 2024/1260 osobę, której dotyczy nakaz zabezpieczenia, należy bez zbędnej zwłoki poinformować o jego wydaniu. Nakaz powinien zawierać uzasadnienie oraz informację o prawach i dostępnych środkach ochrony prawnej. Odroczenie przekazania nakazu jest dopuszczalne jedynie tak długo, jak jest to

konieczne, aby nie zagrozić prowadzonemu postępowaniu przygotowawczemu. Uzasadnienie nie może jednak sprowadzać się do doręczenia postanowienia zawierającego ogólne odwołanie do „uzasadnionego podejrzenia" popełnienia przestępstwa, oraz potrzeby zabezpieczenia mienia zgromadzonego na rachunku bankowym jako dowodu. **Osoba objęta blokadą powinna uzyskać informacje pozwalające jej ustalić, dlaczego zajęto środki znajdujące się właśnie na jej rachunku, jaki związek mają one z czynem będącym przedmiotem postępowania, dlaczego konieczne jest objęcie blokadą określonej kwoty oraz z jakich powodów dalsze utrzymywanie środka jest konieczne.** Oczywiście zakres przekazywanych informacji może zostać ograniczony ze względu na dobro postępowania. Ograniczenie to nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której osoba zna jedynie treść rozstrzygnięcia, ale nie zna zasadniczych podstaw faktycznych, na których zostało ono oparte.

Przepisy krajowe – zarówno w odniesieniu do zabezpieczenia majątkowego (art. 291 i nast. k.p.k.), jak i w przypadku postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 236b k.p.k.), nie precyzują, w jaki sposób powinno wyglądać uzasadnienie tych decyzji procesowych. W praktyce zatem, zdarzają się postanowienia lakoniczne, sprowadzające się do powtórzenia wyrażeń ustawowych[83]. Ustawowe dookreślenie wymogów formalnych postanowienia nie gwarantuje zwiększenia jakości uzasadnień ww. decyzji procesowych[84], ale może zwiększyć realność kontroli odwoławczej

Po trzecie, samo przyznanie prawa do wniesienia zażalenia nie oznacza jeszcze zapewnienia skutecznego środka ochrony prawnej.

Przepis art. 24 ust. 1 dyrektywy 2024/1260 wymaga zagwarantowania osobom, których dotyczy nakaz, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i rzetelnego procesu sądowego. Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2024/1260 osoba, której mienie zostało zabezpieczone, powinna mieć skuteczną możliwość zaskarżenia nakazu przed sądem.

[83] W sprawach, jakie wpływają do Biura RPO, postanowienia wydawane na podstawie art. 236b k.p.k. są hasłowe i lakoniczne. Nie odnoszą się do faktycznych powodów zamrożenia mienia zgromadzonego na rachunkach bankowych, co w praktyce znacząco utrudnia możliwość sporządzenia środka zaskarżenia.

[84] Czego przykładem może być uzasadnianie postanowień w przedmiocie tymczasowego aresztowania. Zob.: D. Zając, J. Kajfasz, *Rozdział II ANALIZA JAKOŚCIOWA POSTANOWIEŃ ARESZTOWYCH W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM* [w:] *Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna*, red. P. Karlik, B. Pilitowski, Warszawa 2022.

Prawo krajowe przewiduje możliwość wniesienia zażalenia zarówno na postanowienie prokuratora o blokadzie środków, jak i na postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych. Jest to jednak gwarancja przede wszystkim formalna. Osoba niebędąca podejrzanym ani oskarżonym nie ma zagwarantowanego dostępu do materiałów, które stanowiły podstawę wydania kwestionowanego postanowienia. Jako „inna osoba" może uzyskać dostęp do akt jedynie w wyjątkowym wypadku, za zgodą prokuratora, na podstawie art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. Odmowa udostępnienia akt nie podlega przy tym kontroli sądowej, lecz może zostać zaskarżona do prokuratora bezpośrednio przełożonego na podstawie art. 302 § 1 i 3 k.p.k. Rozwiązanie to nie odpowiada art. 24 ust. 2 dyrektywy 2024/1260. **Przepis ten nakazuje zapewnić osobom, które nie są podejrzanymi ani oskarżonymi, dostęp do akt sprawy oraz możliwość przedstawienia stanowiska w kwestiach prawnych i faktycznych, a także inne uprawnienia proceduralne niezbędne do skutecznego skorzystania ze środka ochrony prawnej**. Dostęp może zostać ograniczony do dokumentów dotyczących zabezpieczenia lub konfiskaty, ale osoba zainteresowana powinna otrzymać przynajmniej te materiały, które są konieczne do skutecznego zakwestionowania ingerencji w jej prawa majątkowe. Osoba nie może skutecznie podważać istnienia „uzasadnionego podejrzenia" popełnienia przestępstwa, związku środków z czynem zabronionym, wysokości zablokowanej kwoty ani dalszej konieczności stosowania środka, jeżeli nie zna informacji, na podstawie których organ przyjął istnienie tych okoliczności. Uprawnienie do wniesienia zażalenia, któremu nie towarzyszy dostęp do informacji o podstawach faktycznych rozstrzygnięcia, staje się w znacznym stopniu iluzoryczne.

Wydaje się także, że efektywna sądowa kontrola postanowienia powinna obejmować nie tylko ustalenie, czy zostało ono wydane przez właściwy organ i na przewidzianej prawem podstawie (a taki model kontroli zażaleniowej można wyinterpretować obecnie). Sąd powinien również zbadać, czy określone środki rzeczywiście pozostają w związku z przestępstwem, czy zakres blokady jest konieczny, a w przypadku postanowienia z art. 236b § 2 k.p.k. – jaką konkretną okoliczność mają dowodzić same środki zapisane na rachunku i dlaczego celu dowodowego nie można osiągnąć przez zabezpieczenie dokumentacji bankowej. Powinien także ustalić, czy rzeczywistym celem działania organu nie jest zachowanie określonej wartości majątkowej na potrzeby przyszłego przepadku z pominięciem gwarancji właściwych dla zabezpieczenia majątkowego.

Po czwarte, prawo krajowe nie realizuje w sposób pełny gwarancji dostępu do pomocy prawnej.

Zgodnie z art. 24 ust. 8 dyrektywy 2024/1260 osoby objęte środkami przewidzianymi w dyrektywie mają prawo dostępu do adwokata przez cały czas trwania postępowania dotyczącego zabezpieczenia i konfiskaty mienia. Powinny również zostać poinformowane o tym prawie.

Osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika na podstawie art. 87 § 2 k.p.k., jeżeli wymaga tego ochrona jej interesów w toczącym się postępowaniu. Prokurator może jednak odmówić dopuszczenia pełnomocnika, jeżeli uzna, że udział pełnomocnika nie jest konieczny dla ochrony interesów tej osoby. Na postanowienie prokuratora przysługuje obecnie zażalenie do sądu na podstawie art. 87 § 4 k.p.k. Nadal jednak przepisy regulujące blokadę środków i postanowienie z art. 236b § 2 k.p.k. nie nakładają na organ obowiązku poinformowania osoby, której mienie zajęto, o możliwości ustanowienia pełnomocnika. **Prawo dostępu do pomocy prawnej zależy zatem od wiedzy samej osoby o przysługujących jej uprawnieniach, mimo że dyrektywa wprost wymaga przekazania jej takiej informacji.**

Po piąte, problematyczna jest sytuacja osoby niewładającej w wystarczającym stopniu językiem polskim.

Przepis 24 ust. 2 dyrektywy 2024/1260 wprost przyznaje prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego podejrzanym, oskarżonym oraz osobom objętym konfiskatą na podstawie art. 16 dyrektywy. Takiego samego uprawnienia nie przyznano wprost każdej osobie trzeciej, której mienie zostało zabezpieczone. Nie oznacza to jednak, że brak tłumaczenia pozostaje bez znaczenia dla oceny skuteczności środka ochrony prawnej. Jeżeli osobie niewładającej językiem polskim doręczono postanowienie wyłącznie w języku polskim, a termin do wniesienia zażalenia rozpoczyna bieg od jego doręczenia, może ona nie być w stanie poznać podstaw ingerencji ani skorzystać z przysługujących jej uprawnień. Konieczność samodzielnego zorganizowania i sfinansowania tłumaczenia w terminie przewidzianym do wniesienia środka zaskarżenia może w konkretnych okolicznościach pozbawić zażalenie cechy skuteczności wymaganej przez art. 24 ust. 1 dyrektywy. Prawo krajowe powinno zatem przewidywać możliwość zapewnienia tłumaczenia co najmniej wtedy, gdy jest ono niezbędne do rzeczywistego wykonania prawa do sądu.

Odrębną zagadnienie stanowi brak przepisów regulujących zabezpieczanie kryptoaktywów.

Dyrektywa 2024/1260 wprost zalicza kryptoaktywa do pojęcia „mienia”. Zgodnie z jej art. 3 pkt 2 mieniem jest mienie każdego rodzaju, materialne lub niematerialne,

ruchome lub nieruchome, w tym kryptoaktywa. Obowiązek zapewnienia skutecznego śledzenia, identyfikacji, zabezpieczania, konfiskaty i zarządzania mieniem obejmuje więc również kryptoaktywa.

Aktualnie k.p.k. nie zawiera przepisów odnoszących się bezpośrednio do kryptoaktywów Przepis 292 § 2 k.p.k. pozwala wprawdzie zabezpieczyć grożący przepadek przez zajęcie ruchomości, wierzytelności i innych praw majątkowych, natomiast art. 236a k.p.k. umożliwia odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 25 k.p.k. do danych przechowywanych w urządzeniu lub systemie informatycznym. Regulacje te nie określają jednak, w jaki sposób należy zabezpieczyć same kryptoaktywa. Zatrzymanie urządzenia albo zabezpieczenie danych lub klucza prywatnego nie jest równoznaczne z uzyskaniem przez organ wyłącznej kontroli nad kryptoaktywami i nie zawsze zapobiega ich przeniesieniu przez inną osobę. Brakuje także rozwiązań określających zasady skierowania nakazu zabezpieczenia do dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, sposób przejęcia kontroli nad kryptoaktywami przechowywanymi poza takim podmiotem, zasady zabezpieczenia kluczy prywatnych oraz możliwość przeniesienia kryptoaktywów na adres pozostający pod kontrolą właściwego organu. Nie określono również zasad ich przechowywania, wyceny, zarządzania nimi oraz postępowania w razie istotnej utraty wartości[85].

Brak tych regulacji ma znaczenie także z perspektywy gwarancji przysługujących jednostce. Przepisy powinny jednoznacznie określać podstawę, zakres i sposób zabezpieczenia, pozwalać na ustalenie, jakie konkretnie kryptoaktywa zostały objęte nakazem, oraz zapewniać właścicielowi możliwość zakwestionowania samego zabezpieczenia, jego zakresu i sposobu wykonania. Powinny także chronić przed przejęciem przez organ kontroli nad aktywami nieobjętymi postanowieniem oraz przed ujawnieniem danych niezwiązanych z prowadzonym postępowaniem. Konieczne jest również określenie odpowiedzialności za utratę kryptoaktywów albo zmniejszenie ich wartości wskutek niewłaściwego sposobu zabezpieczenia lub zarządzania nimi.

Podsumowując, przepisy krajowe w większym stopniu koncentrują się na zabezpieczeniu interesu publicznego – szybkiego przejęcia mienia, które może mieć

[85] W kwestii kryptoaktywów i zabezpieczenia ich w postępowaniu karnym zob. m.in.: A. Behan, W. Szybiak, *Model zabezpieczenia kryptowalut w toku postępowania karnego w świetle wytycznych Prokuratury Krajowej – analiza i propozycje zmian*, Cybersecurity & Cybercrime 2025, t. 1, nr 8, s. 106–125; https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-b9faa409-d16b-4358-ae40-449a406cd9d2/c/behan_model_zabezpieczenia.pdf. P. Szczerba, *Zabezpieczanie kryptowalut w postępowaniu karnym. Aspekty procesowe, techniczne i praktyczne*, Kwartalnik Policyjny 2026, nr 2 (77), s. 14–23.

związek z czynem zabronionym, bez odpowiedniego uwzględnienia ochrony praw jednostki. Przepisy te nie zapewniają osobie niebędącej podejrzanym lub oskarżonym dostępu do materiałów niezbędnych do skutecznego zakwestionowania blokady środków zgromadzonych na rachunku bankowym, rachunku SKOK, czy innym rachunku. Także osoba, której środki pieniężne zostały zamrożone na podstawie postanowienia dowodowego z art. 236b k.p.k. nie ma zagwarantowanego prawa dostępu do akt postępowania. W przypadku zaś podejrzanych, dostęp do materiałów jest zależny od decyzji organu postępowania przygotowawczego z art. 156 § 5 k.p.k. (zarówno w przypadku postanowienia z art. 236b k.p.k., jak i postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym z art. 291 i nast. k.p.k.). Dopiero po wniesieniu aktu oskarżenia oskarżony ma możliwość pełnego i nieograniczonego dostępu do akt prowadzonej przeciwko niemu sprawy karnej. Ponadto, wydanie postanowienia na podstawie art. 236b § 2 k.p.k. pozwala utrzymywać blokadę po upływie maksymalnych terminów określonych w ustawach szczególnych, bez gwarancji odpowiadających zabezpieczeniu majątkowemu, w szczególności bez wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów.

Dostosowanie prawa krajowego do dyrektywy 2024/1260 powinno zatem obejmować nie tylko stworzenie skutecznych instrumentów pozwalających organom na zajęcie mienia pochodzącego z przestępstwa**. Konieczne jest jednoczesne zapewnienie osobie, której mienie zostało zajęte, realnej możliwości poznania podstaw ingerencji, zakwestionowania jej przed sądem oraz korzystania z pomocy prawnej, niezależnie od tego, czy przedstawiono jej zarzuty. Skuteczność odzyskiwania mienia nie może bowiem prowadzić do obniżenia standardu ochrony praw jednostki ani do zastępowania zabezpieczenia majątkowego postanowieniem w przedmiocie dowodów rzeczowych, obwarowanym istotnie słabszymi gwarancjami procesowymi.**

V. Wnioski

Podsumowując, **obowiązujące regulacje dotyczące zajęcia środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych i innych rachunkach są rozproszone i nie tworzą spójnego systemu, który zapewniałby równowagę między skutecznością odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa a ochroną praw jednostki.**

W szczególnie trudnej sytuacji znajduje się osoba, której nie przedstawiono zarzutów, ale której środki pozostają zablokowane po upływie maksymalnych okresów

wynikających m.in. z ustawy o SKOK, ustawy AML, czy Prawa bankowego w związku z wydaniem postanowienia z art. 236b k.p.k. Osoba taka nie korzysta z gwarancji wynikających z prawa do obrony, a jednocześnie może zostać na długi czas pozbawiona możliwości dysponowania swoim mieniem (środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku). Obowiązujące przepisy nie zapewniają takiej osobie dostępu do materiałów niezbędnych do skutecznego zakwestionowania blokady, odpowiedniej informacji o faktycznych podstawach i zakresie ingerencji ani pełnego dostępu do pomocy prawnej. Nie przewidują również obowiązkowej, okresowej kontroli dalszej konieczności stosowania środka. Samo przyznanie prawa do wniesienia zażalenia nie zapewnia skutecznej ochrony prawnej, jeżeli zainteresowana osoba nie zna podstaw faktycznych rozstrzygnięcia i nie może zapoznać się z materiałami, na których oparto decyzję o zajęciu jej mienia.

Przepisy krajowe nie regulują w sposób zgodny z dyrektywą 2024/1260 uprawnienia podejrzanego do zapoznania się z aktami postępowania, w zakresie w jakim informacje tam zawarte były podstawą wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym.

W kontekście całego systemu „zamrażania" środków pieniężnych na potrzeby postępowania karnego, największe zastrzeżenia budzi art. 236b k.p.k. Przepis ten pozwala na osiągnięcie skutku właściwego dla zabezpieczenia majątkowego przy zastosowaniu przepisów o dowodach rzeczowych, bez adekwatnych gwarancji procesowych dla jednostki. Uznanie środków zapisanych na rachunku za dowód rzeczowy umożliwia dalsze utrzymywanie blokady po upływie terminów określonych w ustawach szczególnych, bez wskazania maksymalnego czasu jej trwania, bez obowiązkowej kontroli z urzędu oraz bez konieczności przedstawienia zarzutów osobie, której mienie zostało zajęte. Jednocześnie, jak wynika z uchwał Sądu Najwyższego o sygn. I KZP 1/21 i I KZP 3/21, same środki zapisane na rachunku nie stanowią nośnika informacji mającej znaczenie dowodowe. Informacji o ich istnieniu, pochodzeniu i przepływie dostarcza bowiem dokumentacja bankowa. Zastrzeżenia dotyczące art. 236b k.p.k. obejmują również tryb jego uchwalenia, w związku z naruszeniem art. 118 i 119 Konstytucji (zasada trzech czytań). Za uchyleniem tego przepisu opowiedziała się ponadto Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego. **Pomimo tego dotychczas nie przedstawiono projektu zmian zmierzających do usunięcia art. 236b k.p.k. ani do kompleksowego uregulowania zasad zajmowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach.**

Dostosowanie prawa krajowego do dyrektywy 2024/1260 powinno zatem obejmować nie tylko zapewnienie organom możliwości szybkiego zajęcia mienia, ale także

wprowadzenie gwarancji odpowiadających art. 23 i 24 dyrektywy. Konieczne jest w szczególności zapewnienie osobie, której mienie zostało zajęte, prawa do poznania faktycznych podstaw ingerencji, dostępu do materiałów niezbędnych do jej zakwestionowania, pomocy prawnej oraz efektywnej kontroli sądowej obejmującej konieczność, zakres i proporcjonalność zastosowanego środka. Prace implementacyjne powinny również objąć zasady zabezpieczania, przechowywania i zarządzania kryptoaktywami, których obecnie obowiązujące przepisy nie regulują w sposób kompleksowy.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji:

1. czy w Ministerstwie Sprawiedliwości są obecnie prowadzone prace legislacyjne lub analityczne zmierzające do implementacji dyrektywy 2024/1260, a jeżeli tak, jaki jest ich zakres, etap oraz przewidywany harmonogram, w szczególności w odniesieniu do gwarancji procesowych określonych w art. 23 i 24 dyrektywy oraz zabezpieczania kryptoaktywów;

2. czy w ramach tych prac planowane jest uchylenie art. 236b k.p.k. i zastąpienie tego rozwiązania spójną regulacją dotyczącą zabezpieczania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach, zapewniającą osobie, której mienie zostało zajęte, gwarancje odpowiadające charakterowi i intensywności ingerencji w jej prawa majątkowe.

Załączniki: korespondencja z Ministrem Sprawiedliwości Prokuratorem Generalnym.

Z wyrazami szacunku

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/