



# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

**Do druku nr 2033**

Warszawa, dnia 29 grudnia 2017 r.

BSA I-021-442/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu **02. 01. 2018**

Pan  
Adam Podgórski

Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 listopada 2017 r., GMS-WP-173-290/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw.*

Z wyrazami szacunku

wz.

Józef Iwulski  
Prezes Sądu Najwyższego



# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Biuro Studiów i Analiz

Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 29 grudnia 2017 r.

BSA I-021-442/17

## Uwagi

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw

### I. Uwagi ogólne

Przedmiotem uwag jest poselski projekt ustawy zmieniający ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 718) a także – w ograniczonym zakresie – ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotekach (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.) oraz ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 678 ze zm.).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że aktualność zachowują wcześniejsze uwagi zgłaszane przez Sąd Najwyższy w procesie legislacyjnym, dotyczące projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (opinia z dnia 5 stycznia 2017 r., sygn. BSA I-021-532/16), jak również projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (opinia z dnia 29 maja 2017 r., sygn. BSA I-021-178/17) oraz projektu ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. z dnia 28 listopada 2017 r. (sygn. BSA I-21-432/17). Zgłoszone wówczas

zastrzeżenia należy uznać za istotne również z punktu widzenia oceny przedłożonego do zaopiniowania projektu ustawy.

Przytaczając w formie skróconej podstawowe zastrzeżenia sformułowane odnośnie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na krytykę kształtu uprawnień tzw. Komisji Majątkowej z punktu widzenia zgodności z normami konstytucyjnymi. W opinii z 5 stycznia 2017 r. wykazano, że przepisy ustawy stoją w sprzeczności z ustrojowymi zasadami trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji RP), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz z zasadą wyłącznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe i Sąd Najwyższy (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Niektóre z przepisów ustawy o Komisji są ponadto wątpliwe w kontekście art. 2 Konstytucji RP, gdyż podważają zasadę definitywności orzeczeń sądowych i grożą trudną do oszacowania niestabilnością prawa (zob. str. 8 opinii z dnia 5 stycznia 2017 r.).

Zakres kompetencji Komisji nie spełnia standardów konstytucyjnych, gdyż łączy ona aktywność o charakterze orzeczniczym z władztwem administracyjnym i organizacyjną zależnością od władzy wykonawczej. W konsekwencji prowadzi to do niedopuszczalnej koncentracji władzy publicznej w ramach kompetencji jednego podmiotu (por. wyr. Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15), w sposób naruszający wyłączne kompetencje sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i zagrażający konstytucyjnym gwarancjom praw i wolności jednostki. Należy podkreślić, iż – odmiennie niż to ma miejsce w relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej – odrębność (separacja) władzy sędziowskiej powinna być interpretowana ściśle (por. wyr. TK z 14.04.1999 r., K 9/94, M.P. z 1999 r., nr 14, poz. 193).

## **II. Uwagi szczególne**

1. W odniesieniu do konkretnych propozycji legislacyjnych wypada wskazać na niepokojący proces poszerzania kognicji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (zmiana tytułu rozdziału II ustawy), wyrażający się w zmianie definicji

legalnej pojęcia „decyzja reprivatyzacyjna” z art. 2 pkt 3 ustawy (por. zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 1-3 oraz w art. 6 projektu).

2. Projekt, w dodanym art. 4a ust. 3, stwarza możliwość upoważnienia pracownika Ministerstwa Sprawiedliwości do załatwiania określonych spraw w imieniu Przewodniczącego Komisji, nie określając bliżej kategorii podmiotów upoważnionych oraz nie precyzując bliżej kategorii spraw, które będą mogły być powierzone *de facto* Ministerstwu. Projektowane brzmienie art. 5 ust. 3 zd. 2 zawiera z kolei otwarty katalog spraw („w szczególności”), których wykonanie może zostać powierzone pracownikowi urzędu. Wypada zwrócić w tym miejscu uwagę na ścisłe powiązanie działalności Komisji o charakterze *quasi*-orzeczniczym z funkcjami władzy wykonawczej oraz na zagrożenie przekazania *de iure* funkcji orzeczniczych na rzecz władzy wykonawczej. Rozwiązanie tego rodzaju nie daje się pogodzić z normami art. 7, 10, 173 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

3. W projektowanym art. 12 ust. 1a-2 formułowany jest obowiązek sądu podporządkowania się postanowieniu organu władzy wykonawczej, ingerującemu w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez władcze spowodowanie przekazania tzw. Komisji Majątkowej akt sprawy, które może obejmować również akta spraw wciąż toczących się przed sądami, co rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej (por. art. 10, 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i może prowadzić do przewlekłości postępowań sądowych.

4. Norma art. 12a ust. 3 budzi wątpliwości w zakresie w jakim obejmuje nieprecyzyjne upoważnienie do zawarcia porozumienia między Ministrem Sprawiedliwości a Przewodniczącym Komisji, co do „szczegółowych warunków technicznych dostępu” do danych pochodzących z Krajowego Rejestru Sądowego. Przepis ma charakter blankietowy i posługuje się nieznaną polskiemu systemowi prawnemu formą aktu prawnego jakim jest „porozumienie”. Zgodnie z art. 13 pkt 6 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523) „porozumienie” może zostać zawarte jedynie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego albo między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej.

Na gruncie nauki prawa administracyjnego istnieje możliwość zawierania „porozumień administracyjnych”, cechujących się swobodą podjęcia decyzji w sprawie podjęcia współpracy i ukształtowania jej treści przez podmioty administracji publicznej będące stronami (Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 105). Porozumienia te charakteryzują: administracyjnoprawna regulacja przedmiotu porozumienia, ustalone granice kompetencji stron, szczegółowe określenie warunków realizacji określonego zadania publicznego oraz możliwość kontroli ze strony organu zwierzchniego (por. J. Boć, [w:] R. Hausner et al. [red.], *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 261). Zastosowanie formuły upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, która w świetle poglądów doktryny nie jest konieczna do zawarcia porozumienia administracyjnego, jak również niejasny, *quasi-sądowy* i *quasi-administracyjny* charakter tzw. Komisji Majątkowej czynią projektowany przepis wysoce niejasnym. Projektowana norma budzi także wątpliwości ze względów konstytucyjnych (art. 87 Konstytucji RP, powołany art. 13 ust. 6 ustawy), jak i legislacyjno – technicznych (art. 2 Konstytucji RP; § 63 Zasad Techniki Prawodawczej). Uzasadnienie projektu nie tłumaczy motywów tej regulacji.

5. Przepis art. 14 w nowym brzmieniu rodzi pytanie o relację do art. 102 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.), który zobowiązuje prokuratora do zachowania w tajemnicy okoliczności sprawy, co do której powziął wiadomości w postępowaniu przygotowawczym ze względu na zajmowane stanowisko prokuratora.

6. W odniesieniu do przepisu art. 16 ustawy w brzmieniu przedłożonym w projekcie należy podnieść wątpliwość, czy zawiadamianie uczestników postępowania w drodze ogłoszenia publicznego jest skuteczną formą komunikacji organu. Wydaje się, że w praktyce zapoznanie się z ogłoszeniem i dokonanie jakichkolwiek czynności procesowych przez uczestników postępowania będzie wysoce utrudnione. Za zbyt krótki należy uznać również 7-dniowy termin skutkujący doręczeniem w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego, co pośrednio potwierdzają projektodawcy wyłączając w art. 19 ust. 4 możliwość nałożenia na świadka wezwanego w tym trybie grzywny, jako sankcji wymuszającej stawiennictwo. Nie zawsze samo przyspieszenie

postępowania jest zasadne. Nadmierne dążenie do zwiększenia efektywności postępowań może bowiem odbyć się kosztem gwarancji procesowych ich uczestników.

7. W świetle Zasad Techniki Prawodawczej (§§ 85 ust. 1, 87 ust. 2) wadliwe jest uregulowanie art. 1 pkt 13 projektu, który powinien z jednej strony stanowić o nowelizacji art. 17 ust. 1-4 ustawy zmienianej, z drugiej o dodaniu doń art. 17 ust. 5-6.

8. Zastrzeżenia budzi również przepis projektowanego art. 17b wyłączający przedstawicieli mediów z rozprawy i uniemożliwiający im prowadzenie transmisji audiowizualnej. Literalna wykładnia przepisu ust. 1 nakazuje rozumieć go w taki sposób, iż udział mediów w rozprawach toczących się przed tzw. Komisją Majątkową jest co do zasady niemożliwy, chyba że uzyskają one zgodę Przewodniczącego Komisji, zaś szczegółowe warunki udziału mediów w posiedzeniach Komisji mogą zostać określone przez nią samą.

Tymczasem należy zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, ograniczenia w dostępie obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej mogą być ustanowione wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawowej (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP) i powinny być uzasadnione względami wymienionym w art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej. Po drugie, wypada również wziąć pod uwagę treść art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i ukształtowane na jego gruncie orzecznictwo, wskazujące na prawo i obowiązek prasy i innych mediów dostarczania społeczeństwu informacji o publicznie ważnych sprawach (*The Observer i Guardian v. Wielka Brytania* z dnia 26 listopada 1991 r., A. 216, § 59–60; *Wingrove v. Wielka Brytania* z dnia 25 listopada 1996 r., RJD 1996-V, § 58; *Gutiérrez Suárez v. Hiszpania* z dnia 1 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16023/07, § 25; Wyrok *Bladet Tromsø A/S i Stensaas v. Norwegia*, Wielka Izba, § 65). Por. Artykuły 1, 2 oraz art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r., - Prawo prasowe (Dz.U. z 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

9. W świetle dotychczasowej praktyki funkcjonowania Komisji wydaje się, że norma art. 18 projektu ma *de facto* charakter normy indywidualnej, podczas gdy przepisy ustawy powinny mieć charakter norm generalnych i abstrakcyjnych (§ 5 ZTP). Poza tym sankcja wymuszająca stawiennictwo znacznie przekracza analogiczne rozwiązania

przyjęte w innych procedurach (por. np. art. 285 § 1 k.p.k.; art. 49 § 1 k.p.w.; art. 88 § 1 k.p.a., art. 274 k.p.c.). Tego rodzaju systemowa niespójność nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

10. Wątpliwości budzi również projektowany art. 20a ust. 1, przewidujący możliwość wystąpienia Komisji do właściwego prokuratora okręgowego z wnioskiem o zarządzenie zatrzymania i przymusowego doprowadzenia osoby wezwanej. Jeżeli taki środek wogóle uznać za adekwatny do charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez Komisję, to orzekać o nim powinien niezawisły sąd. Należy zwrócić uwagę, że postępowanie przed Komisją nie ma charakteru represyjnego, a pomimo to włącza się w nie – w zakresie dyscyplinowania – organy ścigania. Dla porównania w postępowaniach dyscyplinarnych, a zatem takich, które charakteryzują się wyższym stopniem represyjności, tego rodzaju środek stosuje sąd (por. np. art. 95 e ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1999, ze zm.; art. 60 ust. 1 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 522 ze zm.)).

11. Wątpliwości budzi dodanie do ustawy zmienianej art. 31a, umożliwiającego ukaranie grzywną za wydanie decyzji reprivatyzacyjnej (art. 30 ust. 1 pkt 6). Poza niejasną naturą prawną tego rodzaju grzywny (sankcja karna, karnoadministracyjna), stosowanie kary pieniężnej przewidzianej za legalne działanie administracji, jakim jest wydanie decyzji na podstawie obowiązujących i dotychczas niewyeliminowanych z systemu prawnego przepisów prawa, dodatkowo decyzji podlegającej kontroli instancyjnej, wydaje się wysoce wątpliwe.

12. Proponowany art. 28a może okazać się sprzeczny z ustawą zasadniczą w zakresie w jakim *de facto* odmawia prawa do sądu określając nierealny termin na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i dopuszcza nierównomiernie traktowanie stron, zarówno w ramach jednego postępowania, jak i stron różnych postępowań toczących się przed Komisją (art. 32 Konstytucji RP).

13. Do naruszenia prawa do sądu może prowadzić także przepis art. 30 ust. 1 pkt 4a i pkt 5, zawierający nieostre kryteria wydania decyzji: „inne naruszenie przepisów postępowania” oraz „istotny wpływ”, „rażąco sprzeczne z interesem społecznym”, „rażąco niewspółmierne”. Wypada przypomnieć, iż organy administracji publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa (art. 6 k.p.a.).

14. Wyłączenie obowiązywania w stosunku do Przewodniczącego i członków Komisji działania art. 24 § 3 w zw. z art. 24 § 1 k.p.a. może słusznie budzić podejrzenia o bezstronność i doprowadzić do obniżenia zaufania obywatela do Państwa (art. 2 Konstytucji RP; art. 8 § 1 k.p.a.).

15. W odniesieniu do normy projektowanego art. 37b ust. 1 należy wskazać na niezdefiniowane w ustawie pojęcie „postępowania ogólnego”. Brak odpowiedniej definicji legalnej naraża przepis na sprzeczność z art. 6 k.p.a.

16. Projektodawcy nie zamieścili w uzasadnieniu projektu wytłumaczenia dla wyłączenia stosowania w postępowaniu przed Komisją art. 8 § 2 k.p.a., który stanowi, iż: „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”, jak również od art. 15 (dwiinstancyjność; możliwe naruszenie prawa do sądu, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), od art. 25 (kwestia bezstronności organu) i innych.

17. W kwestii redakcji projektowanego art. 41a ustawy wypada podnieść jego niejasne sformułowania. Przede wszystkim trudno jest uznać oświadczenie woli za nieważne, gdyż jest to jedynie czynność psychofizyczna, której system prawny nadaje pewne konwencjonalne znaczenie, pozwalająca na uzewnętrznienie wewnętrznych przeżyć osoby mającej wolę wywołania skutków w sferze dotyczących jej stosunków prawnych. Doktryna słusznie podnosi niemożliwość uznania za nieważne obiektywnie zaistniałych faktów (por. Z. Radwański, [w:] Z. Radwański [red.], *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2 Warszawa 2008, s. 431; R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Lwów 1939, s. 73-74). Nieważność może zatem dotyczyć – podobnie jak w art. 58 Kodeksu cywilnego – jedynie czynności prawnej, której częścią składową stanowi oświadczenie woli. Z literalnej analizy przepisu ponadto wynika, iż w



myśl projektu nieważność oświadczenia woli nie ma wpływu na skuteczność dokonanej na jego podstawie czynności prawnej, o ile nie była ona nieodpłatna. Odpłatność czynności prawnej przysparzającej (a nie przysposabiającej! – por. Uzasadnienie, s. 42) i zła wiara wyłącza odejście od zasady *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

18. W aspekcie legislacyjno – technicznym wypada zwrócić uwagę na retroaktywny przepis art. 4 projektu. Tworzenie przepisów prawa cechujących się retroaktywnością nie jest wprawdzie wykluczone w polskiej kulturze prawnej, tym niemniej należy mieć na względzie, iż działanie prawa wstecz zagraża jego stabilności prawa oraz podważa zaufanie obywatela do Państwa (art. 2 Konstytucji RP).