



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1012

Warszawa, dnia **23** kwietnia 2021 r.

BSA II-021-85/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KRS
L.dz. **DS-1120, 263, 21**
Data wpływu **27. 04. 2021**

Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 marca 2021 r., SPS-WP.020.73.4.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.*

Z poważaniem,


dr hab. Małgorzata Manowska

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDII
L.dz. **85-WP.020.73.5-2021**
Data wpływu **27. 04. 2021**



BSA II-021-85/21

Uwagi Sądu Najwyższego
do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (UC61)

I. Wprowadzenie

1. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej ma na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury.

Regulacje zawarte w rozporządzeniu mają zapewnić „skuteczną ochronę przed nielegalnym handlem dobrami kultury oraz przed ich utratą lub zniszczeniem, ochronę dziedzictwa kulturowego ludzkości, a także zapobieganie finansowaniu terroryzmu oraz praniu pieniędzy ze sprzedaży zagrabionych dóbr kultury nabywcom w Unii” (pkt 1 preambuły). Jak podkreśla się w preambule rozporządzenia „Dziedzictwo kulturowe jest jednym z podstawowych elementów cywilizacji, który ma między innymi wartość symboliczną i tworzy kulturową pamięć ludzkości. (...) Nielegalny handel dobrami kultury w wielu przypadkach przyczynia się do wymuszonej jednolitości kulturowej lub utraty tożsamości kulturowej, natomiast grabież dóbr kultury przyczynia się między innymi do dezintegracji kultur” (pkt 3 preambuły).

Z preambuły wynika, że wspólne przepisy powinny obejmować odprawę celną dóbr kultury spoza Unii Europejskiej wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej (pkt 5 preambuły), celem zapobieżenia wprowadzaniu na obszar celny Unii nielegalnie wywiezionych dóbr kultury (pkt 6 preambuły).

Jednocześnie, aby nie utrudniać niewspółmiernie handlu dobrami kultury przez zewnętrzne granice Unii Europejskiej, w preambule rozporządzenia zastrzeżono, że „rozporządzenie powinno mieć zastosowanie wyłącznie do dóbr kultury powyżej określonej granicy wieku, która jest ustanowiona niniejszym rozporządzeniem. Właściwe wydaje się także ustalenie progu finansowego, aby wyłączyć ze stosowania warunków i procedur dotyczących przywozu na obszar celny Unii dobra kultury o niższej wartości. Progi te zapewnią, aby środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu koncentrowały się na tych dobrach kultury, w przypadku których istnieje największe prawdopodobieństwo, że mogą paść łupem grabieżców na obszarach dotkniętych konfliktem, nie wyłączając innych dóbr, których kontrola jest niezbędna do zapewnienia ochrony dziedzictwa kulturowego” (pkt 10 preambuły).

Rozporządzenie to nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń rozporządzenia i podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich wykonywania. Trzeba jednocześnie dodać, że w świetle przepisów rozporządzenia ustanowione przez państwa członkowskie sankcje winny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające (art. 11 akapit pierwszy rozporządzenia 2019/880).

Wskazówkę do uchwalania przez państwo rozwiązań normatywnych umożliwiających skuteczną walkę z nielegalnym handlem dobrami kultury stanowi zarówno powołana wyżej treść preambuły, jak i wyrażony wprost w art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2019/880, główny cel jakiemu mają służyć te regulacje. Celem tym jest w szczególności ochrona dziedzictwa kulturowego ludzkości, a w dalszej perspektywie zapobieganie dezintegracji kultur.

2. Projekt ustawy, poza zmianą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje zmianę ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 505, 568, 695, 1087, 1106 i 2320).

3. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu ustawy).

II. Uwagi szczegółowe

Odnosząc się do treści projektu, nie kwestionując konieczności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego regulacji sankcjonującej wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobra kultury, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880, należy zgłosić kilka zastrzeżeń w zakresie treści proponowanych rozwiązań oraz uzasadnienia projektu.

1. Analiza treści rozporządzenia 2019/880 potwierdza niezbędność wprowadzenia przepisu sankcjonującego wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobra kultury, o którym mowa w tym rozporządzeniu. Nie zwalnia to jednak projektodawcy od przedstawienia w uzasadnieniu projektu motywów decyzji o kryminalizacji, ani też powodów przemawiających za potrzebą dodania art. 108a do przepisów karnych ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również argumentów odnoszących się do sposobu oraz zakresu tej regulacji.

Przepis § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238) w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści § 27 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów (Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016, poz. 1006)) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. W tym zakresie uzasadnienie projektu wykazuje braki. Wydaje się bowiem, że uzasadnienie regulacji powiązanej z tak szerokim

katalogiem aktów normatywnych zarówno obowiązujących w prawie europejskim, jak i w prawie międzynarodowym wymaga szerszego umotywowania. W doktrynie słusznie wskazuje się na istotną rolę uzasadnienia ustawy i konieczność przytoczenia w nim konkretnych argumentów stanowiących przyczynę dla wyboru przez projektodawcę określonych konstrukcji prawnych, wyrażeń i instytucji (zob. np. E. Tkaczyk, *Pojęcie i rola „uzasadnienia ustawy” w procesie legislacyjnym*, *Przegląd Legislacyjny* 2010, nr 1, s. 11 i n., J. Wróblewski, *Uzasadnienie aktu prawodawczego*, *PiP* 1987, nr 1, s. 22 i n., B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 592). Służy ono nie tylko ujawnieniu intencji prawodawcy, ale przede wszystkim odgrywa ważną rolę w procesie stosowania prawa, służąc jako tzw. niesamoistne źródło prawa, i tym samym ułatwiając zrozumienie intencji prawodawcy (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016). Tymczasem w uzasadnieniu projektu za ledwie w pobieżny sposób odniesiono się do sposobu określenia znamion typu czynu zabronionego penalizowanego w ust. 1 i w ust. 2 art. 108a. Natomiast do ust. 3 art. 108a w uzasadnieniu projektu nie odniesiono się w żaden sposób. Stanowi to naruszenie § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238).

Jak zostało to zaznaczone we wstępie, wprowadzane w powyższych ustawach zmiany, stosownie do celów wskazanych w rozporządzeniu 2019/880, mają przyczynić się do skuteczniejszego zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego ludzkości. Zgodnie z § 28 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238) przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Spełnienie przesłanki pozytywnej zawartej w treści tego przepisu wymaga zarówno stwierdzenia szczególnego związku naruszenia z treścią danej ustawy, jak i udowodnienia niezbędności zastosowania karnoprawnej regulacji. W odniesieniu do opiniowanego projektu zwrócić należy uwagę, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków (art. 1 ustawy). Powyższe, w ocenie projektodawcy, uzasadnia umieszczenie projektowanej regulacji prawnokarnej w tym akcie normatywnym, w rozdziale zawierającym typizację czynów zabronionych związanych z charakterem tej regulacji.

Stosownie do treści rozporządzenia 2019/880 „państwo ma zapewnić takie sankcje, które będą skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne” (art. 11 akapit pierwszy rozporządzenia 2019/880). Z treści § 28 Zasad techniki prawodawczej wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady*

techniki prawodawczej. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2003). Należałoby zatem rozważyć, czy sięgnięcie po sankcje karne w tym przypadku jest zasadne, patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. Tymczasem projektodawca uzasadniając wprowadzenie opiniowanej regulacji ogranicza się do stwierdzenia, że „nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu”. Zważywszy na charakter regulacji administracyjnoprawnych (np. kar pieniężnych) i zasady ich wymierzania wydaje się koniecznym dokonanie analizy, czy w tym przypadku nie stanowią one adekwatnego środka do osiągnięcia założonego celu.

2. Opiniowana regulacja budzi również wątpliwości w zakresie projektowanego ust. 3 art. 108a. Stanowi on, iż sąd może orzec przepadek dobra kultury chociażby nie stanowiło ono własności sprawcy. Aczkolwiek w uzasadnieniu projektu nie odniesiono się do treści tej regulacji, niemniej jednak sam fakt przedstawienia takiej propozycji daje asumpt do przedstawienia poniższych konstatacji:

W perspektywie przedłożonego projektu podnieść należy, że obowiązkiem pozytywnym państwa nie jest tylko uchwalenie rozwiązań normatywnych umożliwiających skuteczną walkę z nielegalnym handlem dobrami kultury, lecz uczynienie tego w taki sposób, żeby istota praw podmiotowych, w szczególności prawo własności, była należycie chroniona. Pracując nad nowymi rozwiązaniami prawnymi nie można tracić z pola widzenia przesłanki proporcjonalności, która nakazuje porównywanie w każdym wypadku stosowanych ograniczeń potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia. Swoboda ustawodawcy nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż regulacje ustawowe ograniczające konstytucyjnie chronione prawa i wolności muszą spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia takie mogą być zatem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą – na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny (np. w wyroku z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93) – z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu.

Projektodawca decydując się na pozostawienie ust. 3 art. 108a powinien wykazać, że takie uregulowanie czyni zadość wymogowi niezbędności jego istnienia z perspektywy ochrony interesu publicznego oraz proporcjonalności efektów do ciężarów nakładanych na określony podmiot.

Rozważając zasadność wprowadzenia analizowanej regulacji zwrócić należy uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. SK 59/13 (OTK-A 2015/10/162, Dz.U.2015/2014, LEX nr 192699), w którym orzekł o niezgodności z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisu Art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124 oraz z 2015 r. poz. 28 i 875) w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, nie będącego własnością sprawcy, jeżeli właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw. W ocenie Trybunału nie budzi wątpliwości, że przepadek przedmiotu użytego do popełnienia przestępstwa, jeżeli nie należy on do sprawcy, nie służy osiągnięciu prewencyjnego celu karania.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że proponowana treść art. 108a ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwalająca na orzeczenie przepadku dobra kultury niebędącego własnością sprawcy, jest rozwiązaniem budzącym wątpliwości w kontekście wartości konstytucyjnych, w tym ochrony prawa własności (art. 64 ust 1 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) oraz zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Rozważając zasadność wprowadzenia do porządku prawnego projektowanego przepisu (art. 108a ust. 3) zwrócić należy jednocześnie uwagę, że przepadek jest instytucją prawnokarną, której orzeczenie wywiera skutek w sferze prawa cywilnego. Przedmioty objęte przepadkiem z chwilą uprawomocnienia się wyroku przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa (art. 187 § 2 k.k.w.), a sprawca przestępstwa (w sytuacjach przewidzianych ustawowo także inne podmioty), zostaje pozbawiony prawa własności. Mamy zatem do czynienia ze szczególnego rodzaju sposobem nabycia własności przedmiotów, o charakterze konstytutywnym, na innej drodze niż cywilnoprawna lub administracyjna (*J. Raglewski [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.) Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz do art. 1-52, Tom I, Warszawa 2016, s. 864*). To zaś wydaje się pozostawać w opozycji do celu, jakiemu zgodnie z założeniami zawartymi w preambule rozporządzenia 2019/880 mają służyć projektowane regulacje.

3. W kontekście treści preambuły i przepisów rozporządzenia 2019/880 zasadne wydaje się rozważenie uzupełnienia projektowanej regulacji o przepisy pozwalające na restytucję dóbr kultury, których dotyczy projektowany ust. 1 art. 108 a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Restytucja dóbr kultury stanowi proces prowadzący do odzyskania władania nad utraconym dobrem kultury służący przywróceniu poprzedniego stanu naruszonego dziedzictwa kulturowego. Jeżeli naruszenie to wiązało się z wyprowadzeniem dobra kultury za granicę z naruszeniem prawa proces ten obejmuje w szczególności przemieszczenie dobra kultury z powrotem na terytorium państwa, z którego zostało ono wyprowadzone (*Uzasadnienie projektu ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury, druk sejmowy nr 1371 z dnia 8 marca 2017 r.*). Celem restytucji jest ochrona integralności

dziedzictwa kulturowego kraju, z którego dobro kultury pochodzi. Cel ten jest tożsamy z celem, jakiego osiągnięcie zakłada się w rozporządzeniu 2019/880.

4. Brak uwag w pozostałym zakresie.