



SĄD NAJWYŻSZY

Warszawa, dnia 21 maja 2025 r.

BSA.III.021.19.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 kwietnia 2025 r., znak: SPS-III.020.85.3.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.85.6.2025

Data wpływu 21.05.25r.



Warszawa, 20 maja 2025 r.

BSA.III.021.19.2025

Uwagi

w sprawie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych

Wprowadzenie

Pismem z dnia 23 kwietnia 2025 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych*.

Główne założenia projektu

Podstawowym celem przedstawionego do opiniowania projektu ustawy jest „pilna potrzeba uproszczenia i usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji dotyczących obronności państwa, które, biorąc pod uwagę aktualną sytuację geopolityczną, powinny być traktowane jako priorytet przez wszystkie organy administracji państwowej”. Projektodawcy wskazali także, że „projektowane regulacje będą ponadto obejmowały spółki prowadzące działalność w ramach przemysłowego potencjału obronnego w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1663), bowiem konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa Polski to także konieczność stworzenia efektywnego przemysłu obronnego na terenie kraju, który zagwarantuje dostawę sprzętu i amunicji. W obecnej sytuacji geopolitycznej istnieje pilna konieczność rozbudowy potencjału przemysłu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (RP)”. Dodano, iż zaproponowane rozwiązania „obejmują w szczególności uregulowanie i ujednolicenie podstaw prawnych wynikających z obowiązujących przepisów oraz stworzenie odpowiednich, szczególnych ram prawno-organizacyjnych, dzięki którym będzie możliwa realizacja zadań inwestycyjnych dostosowujących infrastrukturę obronną i bezpieczeństwa państwa oraz przemysł obronny do potrzeb realizacji celu publicznego”.

Projekt ustawy odnosi się do pięciu obszarów tematycznych. Pierwszy z nich to przepisy ogólne, które dotyczą: „(-) przygotowania i realizacji strategicznych i kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa; (-) nabywania nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji strategicznych w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego, a także inne organy właściwe w tych sprawach; (-) ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz (-) uwzględniania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku powodowanego przez obiekty i instalacje zlokalizowane na terenach zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw aktywów państwowych”.

Rozdział drugi zawiera regulacje służące przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa.

Rozdział trzeci projektu ustawy odnosi się do „procedury przygotowania i realizacji

inwestycji kluczowych w zakresie potrzeb obronności państwa, planowanych do realizacji wyłącznie na terenach zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu”.

Rozdział czwarty dotyczy nabywania nieruchomości pod strategiczne inwestycje w zakresie potrzeb obronności państwa.

W rozdziale piątym projektu ustawy zawarto regulacje dotyczące ujednolicenia procedur ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych.

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Niewątpliwie zadania wskazane w uzasadnieniu projektu wskazują na potrzebę uchwalenia ustawy kompleksowo regulującej kwestie inwestycji potrzebnych dla wzmacniania obronności państwa a sposób unormowania wymienionych kwestii zasadniczo zasługuje na aprobatę. Jak wskazano na stronie 2 uzasadnienia projektu, w systemie prawnym istnieje już szereg podobnych ustaw kompleksowo regulujących dane zagadnienie, np. inwestycje w sieci przesyłowe. Zgłosić warto jedynie niewielkie wątpliwości, które wymagają rozważenia i wprowadzenia zmian na kolejnych etapach prac legislacyjnych.

W odniesieniu do szczegółowych rozwiązań projektu, pewne wątpliwości budzi rozwiązanie zawarte w art. 22 ust. 11, przewidującym wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa (w stosunku do części nieruchomości objętych decyzją) stała się ostateczna. Można w tym miejscu postawić pytanie, czy skutki takiego rozwiązania będą w każdym przypadku korzystne, zwłaszcza, jeśli uwzględni się np. służebność przesyłu – art. 305¹ k.c.?

Wydaje się także, że projekt nie zawiera – co do zasady – rozwiązań dotyczących praw obligacyjnych wpisanych do księgi wieczystej. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 341): „W wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych w księdze wieczystej, poza prawami rzeczowymi, mogą być ujawnione prawa osobiste i roszczenia”, natomiast art. 16 ust. 2 tej ustawy stanowi: „W szczególności mogą być ujawniane:

- 1) prawo najmu lub dzierżawy, prawo odkupu lub pierwokupu, prawo dożywocia;
- 2) roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego albo o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego; dotyczy to także roszczeń przyszłych;
- 3) roszczenie wynikające z określenia zarządu lub sposobu korzystania z nieruchomości przez współwłaścicieli lub wieczystych użytkowników;
- 4) roszczenie współwłaścicieli wyłączające uprawnienie do zniesienia współwłasności;
- 5) wierzytelności banku hipotecznego zabezpieczone hipoteką;
- 6) prawo z umowy timeshare, o którym mowa w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz. U. poz. 1370)”.

Opiniowany projekt ustawy zawiera wprawdzie w art. 22 ust. 3 pkt 2 regulację dotyczącą wykreślenia z księgi wieczystej „praw, roszczeń, obciążeń, ostrzeżeń i innych wpisów na rzecz osób i podmiotów trzecich”, ale wydaje się, że ze względu na poziom ingerencji w prawa osób uprawnionych, celowe jest doprecyzowanie w treści tego przepisu, jakich konkretnie praw lub roszczeń dotyczy projektowane rozwiązanie. Warto zauważyć, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jasne sformułowanie przepisów prawa tworzy „stan pewności prawa, ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne, a w konsekwencji buduje zaufanie jednostek do państwa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02; podobnie w piśmiennictwie prawniczym I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 151-152).

Wątpliwości dotyczące precyzji unormowania odnoszą się także do art. 27 ust. 1 projektu, przewidującego, że: „Ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa stanowi podstawę do wypowiedzenia, ze skutkiem natychmiastowym, umów dotyczących nieruchomości przeznaczonej na strategiczną inwestycję w zakresie potrzeb obronności państwa, w szczególności umów dzierżawy, najmu oraz użyczenia”. Warto zauważyć, że w przypadku np. – niewymienionej wyrażnie w treści przepisu – umowy dożywocia – dotyczącej osób starszych – wypowiedzenie „ze skutkiem natychmiastowym” tej umowy może nieść za sobą niekorzystne skutki społeczne, a standardowy – 120 dniowy termin na wydanie nieruchomości/opróźnienie lokalu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 projektu, może w niewystarczającym stopniu chronić słabszą stronę wypowiedzianej umowy. Nie zawsze wystarczającym bodźcem okaże się podwyższenie wysokości odszkodowania o 5% (art. 26 ust. 6 projektu) przysługujące w przypadku wydania nieruchomości/opróźnienia lokalu w terminie 30 dni. Problemem mogą być kwestie organizacyjne, a kwotę 10 000 zł na pokrycie kosztów przeprowadzki projektodawca przewidział w art. 26 ust. 7 projektu jedynie dla dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego zamieszkałego w budynku.

Projektodawca uregulował w art. 27 ust. 2 projektu ustawy odszkodowanie za wypowiedzenie umów, o których mowa w wymienionym powyżej art. 27 ust. 1 ustawy, jednak ograniczył je do szkód rzeczywistych. Zasadność takiego rozwiązania nie została jednak wykazana w uzasadnieniu projektu i wydaje się, że z tej przyczyny wymaga dalszych analiz. Tym niemniej wskazać trzeba, że za takim rozwiązaniem przemawia porównanie z unormowaniami innych ustaw, regulujących porównywalne sytuacje faktyczne, np. z art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz.1747) lub z art. 9x ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 697), które również zawierają ograniczenie wysokości odszkodowania do szkody rzeczywistej (straty). W piśmiennictwie podkreśla się, że tworzenie ustawowych odstępstw od zasady pełnego odszkodowania (obejmującej także utracone korzyści) jest dość powszechne w polskim systemie prawnym (zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 582 i nast.). Zasada pełnego odszkodowania nie ma także charakteru absolutnego na gruncie prawa konstytucyjnego (zob. szerzej Z. Gawlik, *Odszkodowanie w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 5, s. 153-164).

Konkluzja

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje, że idea uchwalenia ustawy dotyczącej zasad przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie obronności państwa oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych zasługuje na aprobatę. Wydaje się natomiast, że pewne szczegółowe – wskazane powyżej – regulacje zawarte w opiniowanym projekcie ustawy wymagają dalszych analiz i prac legislacyjnych.