



## NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

**Do druku nr 282**

Warszawa, dnia 4 maja 2020 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEF A KS  
L.dz. DS-173-295/20  
Data wpływu 06.05.2020..

**Pan**

**Dariusz Salamończyk**

**Zastępcą Szefa**

**Kancelarii Sejmu RP**

**Dot. SPS-WP-173-42/20**

NRA.12-SM-1.8.2020

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 lutego 2020 r. uprzejmie przesyłam opinię Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do obywatelskiego **projektu ustawy o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego**, przygotowaną przez adw. Michała Obrębskiego

**Adwokat prof. dr hab. Robert Zawłocki**

**Przewodniczący Komisji Legislacyjnej  
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej**





Obrebski Adwokaci i Radcowie Prawni  
ul. Podgórna 4/9B, 61-829 Poznań

---

## Opinia prawna

w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP  
oraz prawem Unii Europejskiej  
obywatelskiego projektu ustawy  
o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami  
dotyczącymi mienia bezdziedzicznego  
(druk sejmowy nr 282)

Poznań, 21 kwietnia 2020 r.

## Spis treści

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykaz ważniejszych skrótów .....                                                     | 2  |
| Przedmiot opinii .....                                                               | 4  |
| Zastrzeżenia .....                                                                   | 4  |
| I. Opis Projektu Ustawy .....                                                        | 5  |
| § 1. Uwagi ogólne .....                                                              | 5  |
| § 2. Ratio Legis Projektu .....                                                      | 5  |
| § 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań .....                                      | 7  |
| II. Uwagi systemowe .....                                                            | 8  |
| § 1. Definicja „mienia bezdziedzicznego” .....                                       | 8  |
| § 2. Przepisy karne .....                                                            | 14 |
| § 3. Przepisy egzekucyjne .....                                                      | 16 |
| § 4. Uwagi końcowe .....                                                             | 16 |
| III. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP .....                               | 17 |
| IV. Ocena zgodności Projektu z prawem UE .....                                       | 20 |
| V. Uwagi dotyczące statusu prawnego ustawy nr 447 oraz Deklaracji Terezińskiej ..... | 23 |
| VI. Konkluzje .....                                                                  | 24 |

### Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

**Rada** – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecający Opinię;

**dzień sporządzenia opinii** – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 21 kwietnia 2020 roku;

**Ustawa nr 447** – ustawa S.447 przyjęta przez Kongres Stanów Zjednoczonych w dniu 12 grudnia 2017 roku pt. Justice for Uncompensated Survivors Today (Sprawiedliwość dla pozostałych przy życiu ocalonych w dzisiejszych czasach), skierowana 27 lutego 2018 roku do Komisji Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów;

**Deklaracja** – Deklaracja Terezińska z dnia 30 czerwca 2009 roku, sporządzona w wyniku Konferencji nt. Aktywów z Holocaustu (Holocaust Era Assets Conference);

**Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz 483 z późn. zm.);

**EKPCz** – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

**Karta Praw Podstawowych UE, Karta** – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE. C 2010 nr 83);

**K.c., Kodeks cywilny** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);

**K.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950);

**K.p.c.** – ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460);

**p.p.m.** – ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku -Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2011 r. nr 80 poz. 432 z późn. zm.);

**Rozporządzenie nr 650/2012** - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 roku w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz. U. UE. L 201 z 27.07.2012 r., s. 107, z późniejszymi sprostowaniami);

**Ustawa o KRS** – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121 poz. 769,z późn. zm.);

**ZTP** - Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283);

**Opinia** – niniejsza opinia;

**Projekt** – obywatelski projekt ustawy o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego, będący przedmiotem niniejszej opinii - druk sejmowy nr 282 (w Opinii również jako **Projektowana ustawa**);

**Projektodawca** – grupa obywateli polskich, popierających Projekt sporządzony przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej na rzecz ustawy o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego (**Komitet**), reprezentowany przez p. Roberta Bąkiewicza;

**TK** – Trybunał Konstytucyjny;

**TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

**UE** – Unia Europejska;

## Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest zgodność z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego (druk sejmowy nr 282), zwanej w dalszej części opinii również „Projektem”. Opinia zawiera także uwagi o charakterze systemowym, dotyczące relacji między regulacjami zawartymi w Projekcie a obowiązującymi dotychczas przepisami prawnymi. Nadto, opinia będzie miała na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

## Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej. Opinia dotyczy wybranych regulacji Projektu, zasługujących w opinii Rady na szczególną uwagę. Nie stwierdza się zatem, iż pozostałe projektowane zmiany pozostają w zgodzie z wzorcami konstytucyjnymi oraz przepisami o rodowodzie wspólnotowym.
- II. Niniejsza opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez sporządzającego, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza zarówno Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogą ulec zmianie. Nie jest zatem wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej nie zostaną przez wymienione organy podzielone.
- III. Nadto, zawarto w niej także sygnalizację problemów prawnych (w postaci luk prawnych czy też kolizji przepisów), których rozstrzygnięcie - zdaniem opiniującego – powodować będzie znaczne trudności w praktyce obrotu

prawnego. Opinia zawiera także uwagi dotyczące statusu aktów prawnych, jaki stanowią Deklaracja oraz Ustawa nr 447.

## **I. Opis Projektu Ustawy**

### **§ 1. Uwagi ogólne**

- (1) Projekt został wniesiony dnia 20 stycznia 2020 roku na ręce Marszałka Sejmu przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej na rzecz ustawy o ochronie własności w Rzeczypospolitej Polskiej przed roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego. Do reprezentacji wnioskodawców został upoważniony p. Robert Bąkowski. Projekt wpłynął do Sejmu dnia 19 lutego 2020 roku, natomiast dnia 20 marca 2020 roku skierowano Projekt do I czytania na posiedzenie Sejmu. Pierwsze czytanie Projektu odbyło się dnia 16 kwietnia 2020 roku, w którego wyniku skierowano Projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.
- (2) W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż nie jest on objęty prawem Unii Europejskiej oraz że nie pociąga za sobą negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

### **§ 2. Ratio Legis Projektu**

- (3) Ogólny cel Projektowanej ustawy, dający się wyinterpretować na podstawie łącznej analizy obszernej preambuły, jak i dołączonego uzasadnienia Projektu, stanowić ma zabezpieczenie wymienionych w Projekcie podmiotów, w tym w szczególności Skarbu Państwa i obywateli polskich, przed ewentualnymi roszczeniami, wysuwanymi przez podmioty prawa obcego, nakierowane na rekompensatę utraconego bądź przejętego na podstawie przepisów odrębnych mienia bezdziedzicznego, zdefiniowanego w Projekcie. Za bezpośredni powód dla przedłożenia Projektowanej ustawy, jej autorzy wskazują przyjęcie przez Kongres Stanów Zjednoczonych ustawy S.447 pt. Justice for Uncompensated Survivors Today

(Sprawiedliwość dla pozostałych przy życiu ocalonych w dzisiejszych czasach) z dnia 12 grudnia 2017 roku, która to ustawa nakłada na amerykańskiego Sekretarza Stanu, w terminie nie dłuższym niż 18 miesięcy od daty uchwalenia ustawy, obowiązek sporządzenia sprawozdania do właściwych komisji Kongresu Stanów Zjednoczonych, w którym dokona on oceny i opisu charakteru i zakresu ustawodawstwa krajowego i polityki jego wykonywania w odniesieniu do państw nim objętych w zakresie identyfikacji i zwrotu lub odzyskania bezprawnie zajętych lub przekazanych aktywów z Holokaustu, zgodnie z celami Konferencji nt. Aktywów z Holokaustu z 2009 roku. Projektodawcy odwołują się także szeroko do Deklaracji Terezińskiej z 2009 roku, sporządzonej w trakcie ww. Konferencji. W uzasadnieniu podnosi się *expressis verbis*, iż „Impulsem do wprowadzenia przedmiotowego projektu w życie stały się naciski organizacji zagranicznych, poparte przez dyplomację międzynarodową, której podstawą merytoryczną stała się (...) Deklaracja Terezińska”.

- (4) Projektodawcy nie powołują bezpośredniego terminu powstania mienia bezdziedzicznego bądź roszczeń jego dotyczących. Ze względu jednak na liczne odwołania do okresu II wojny światowej oraz Deklaracji, należy mniemać, że roszczenia te dotyczą mienia osób, które jako ofiary działań prowadzonych w trakcie II wojny światowej nie pozostawiły spadkobierców. Można zatem przyjąć, iż w zamierzeniu Projektodawców roszczenia te powstały zatem w wyniku II wojny światowej. Powołanie się jednak w preambule także na „okres powojenny” pozostawia otwartą kwestię, czy okres ten miałby dotyczyć jedynie okresu bezpośrednio po II wojnie światowej, czy także czasokresu istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Projektodawca nie rozwiązuje tej kwestii, natomiast powołując się na wywodzoną z prawa rzymskiego zasadę obywatelstwa, zajmuje stanowisko, że w każdej takiej sytuacji mienie osoby zmarłej powinno przejść na własność skarbu państwa, którego obywatelem był spadkodawca.

### § 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań

- (5) Projekt zawiera przede wszystkim, jak wskazuje się w art. 1 Projektu, sposób postępowania władzy publicznej, w przypadku zwrócenia się do podmiotów wskazywanych w ustawie z roszczeniami dotyczącymi mienia bezdziedzicznego. W Projekcie formułowane są następnie dwie definicje, tj. definicja mienia bezdziedzicznego oraz roszczeń dotyczących mienia bezdziedzicznego (art. 2). Kolejne artykuły (art. 3 – art. 4) formułują generalnie sformułowane zakazy podejmowania jakichkolwiek działań zmierzających do zaspokojenia roszczeń definiowanych w Projekcie. Nadto, art. 4 ust. 1 formułuje przepis proceduralny dotyczący umorzenia postępowań nakierowanych na zaspokojenie roszczeń w zakresie mienia bezdziedzicznego. Dalsze ustępy tego artykułu uniemożliwiają prowadzenia postępowań egzekucyjnych mających na celu zaspokojenie powyższych roszczeń (art. 4 ust. 3) oraz zawierają gwarancję darmowej pomocy z urzędu w oraz zwolnienie z kosztów sądowych dla obywatela polskiego, przeciwko któremu skierowano przedmiotowe roszczenia (art. 4 ust. 4). Art. 5 – 8 stanowią przepisy karne, wprowadzające penalizację czynów wymienionych w art. 3. Jak kaže sędzić lektura *a contrario* art. 5 ust. 2, zakazy te nie dotyczą jedynie funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu K.k.
- (6) Projektowana ustawa, zgodnie z jej art. 9, miałaby wejść w życie po upływie 7 dni od jej ogłoszenia.

## II. Uwagi systemowe

### § 1. Definicja „mienia bezdziedzicznego”

- (7) Na wstępie zaznaczam, iż regulacje zawarte w przedmiotowym Projekcie należy odnieść do już obowiązujących w polskim systemie prawnych przepisów i instytucji. W tym kontekście, na uwagę zasługuje przede wszystkim wprowadzana Projektem definicja „mienia bezdziedzicznego”, zgodnie z którą mienie to oznaczałoby: *„znajdujące się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej mienie opuszczone, porzucone lub przejęte przez Skarb Państwa na podstawie przepisów odrębnych, którego poprzedni właściciele zmarli i nie pozostawili spadkobierców ani zapisobierców, a także mienie, co do którego poprzedni właściciele nie złożyli wniosków o ich zwrot w terminach przewidzianych w przepisach odrębnych.”*
- (8) Po pierwsze, należy zauważyć, iż na gruncie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego nie można mówić o istnieniu opisanego jak powyżej mienia bezdziedzicznego, ponieważ polskie prawo cywilne nie przewiduje faktycznie sytuacji, w której jakiegokolwiek mienie pozostaje bez spadkobiercy.
- (9) Wypada w tym miejscu zacytować treść obowiązującego art. 935 Kodeksu cywilnego, wyznaczającego osoby tzw. ostatnich spadkobierców: *„W braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu.”* Oznacza to, że na gruncie K.c. w każdej sytuacji przewiduje się istnienie spadkobiercy, którym jest bądź gmina ostatniego miejsca zamieszkania zmarłego, bądź Skarb Państwa. Taki stan rzeczy zapewnia regulacja art. 1023 § 1 K.c., zgodnie z którym *„Skarb Państwa ani gmina nie mogą odrzucić spadku, który im przypadł z mocy ustawy”*. Natomiast ust. 2 tego

samego artykułu stanowi, iż „Skarb Państwa ani gmina nie składają oświadczenia o przyjęciu spadku, a spadek uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza”.

- (10) Powyższą interpretację potwierdza jednolite stanowisko przedstawicieli doktryny prawa cywilnego. Jak zaznacza Jerzy Ciszewski, „[art. 935 K.c. – przyp. własny] stanowi wyraz obowiązującej w polskim prawie spadkowym zasady, że **spadek nie może zostać nieobjęty**. W rezultacie spadkobiercy piątej grupy nie mogą spadku odrzucić ani zrzec się dziedziczenia, a ponadto nie składają oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, gdyż spadek z mocy prawa uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza (...).” Co więcej, ten sam autor stwierdza, iż „Ze wspomnianą zasadą koresponduje powszechny w literaturze pogląd, iż spadkobiercy ostatniej grupy **nie mogą być wyłączeni od dziedziczenia w drodze testamentu negatywnego**. Spadkodawca może jednak w testamencie zamiast gminy ostatniego miejsca zamieszkania wyznaczyć spadkobiercą inną gminę lub Skarb Państwa”<sup>1</sup>. Prowadzi to do konkluzji, iż nie jest także możliwe wyłączenie dziedziczenia przez tzw. ostatnich spadkobierców drogą jednostronnego rozporządzenia majątkiem w postaci testamentu. Podobnie wyraża się Mariusz Fras, „Podmioty, o których mowa, dochodzą do spadku jako spadkobiercy ustawowi, nie zaś na zasadzie władztwa publicznoprawnego (*imperium*). W ten sposób powołanie do spadku z ustawy zapobiega wystąpieniu spadków bezdziedzicznych (*bona vacantia*)”<sup>2</sup>. Przytoczyć można także stanowisko Jacka Gudowskiego, który podnosi, iż: „Sytuację gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy oraz Skarbu Państwa, jako spadkobierców ustawowych, charakteryzują pewne odrębności w porównaniu z innymi spadkobiercami. Po pierwsze, gmina ani Skarb Państwa nie mogą odrzucić spadku, który przypada z mocy art. 935. Gdyby takie oświadczenie zostało złożone, będzie dotknięte nieważnością bezwzględną jako sprzeczne z ustawą (art. 58 § 1 w zw. z art. 1023 § 1)”<sup>3</sup>. Na gruncie prawa polskiego nie ma zatem przesłanek, by uznać istnienie mienia, które pozbawione jest spadkobierców, a którego ochrony domaga się Projektodawca. Trudno także wyobrazić sobie sytuację, w której Skarb Państwa, z uwagi na wolę polityczną, zrzeka się przysługujących mu zgodnie z prawem

<sup>1</sup> Ciszewski Jerzy (red.), Nazaruk Piotr (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>2</sup> Fras Mariusz (red.), Habdas Magdalena (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom VI. Spadki* (art. 922-1087), Warszawa 2019.

<sup>3</sup> Gudowski Jacek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom VI. Spadki*, wyd. II, Warszawa 2017.

uprawnień, skoro na podstawie art. 1023 § 1 K.c. ostatni spadkobierca obowiązany jest przyjąć przysługujący mu spadek.

- (11) Powyższe uwagi należy odnieść do spraw spadkowych, dla których rozpoznania właściwe jest prawo polskie. Należy dopuścić hipotetyczną sytuację, w której z uwagi na łącznik obywatelstwa (spadkodawca nie byłby obywatelem polskim) sąd krajowy obowiązany byłby stosować prawo obce, które przewiduje istnienie mienia bezdziedzicznego (zgodnie bowiem z treścią art. 64 ust. 2 p.p.m. w brzmieniu sprzed 17 sierpnia 2015 roku, w sprawie spadkowej właściwe jest prawo ojczyście spadkodawcy z chwili jego śmierci). W takiej sytuacji prawo tego państwa wyznaczałoby losy ewentualnego „spadku bezdziedzicznego”. Należy jednak uznać takie przypadki za marginalne. Większość kontynentalnych porządków prawnych przewiduje bowiem istnienie tzw. ostatniego spadkobiercy w postaci skarbu państwa. Losy „spadku bezdziedzicznego” rozwiązują także normy krajowych regulacji z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego. Tytułem przykładu podać można regulację tzw. *Kaduzitätsstatut* przewidywaną przez austriackie prawo międzynarodowe prywatne. Zgodnie z § 29 ustawy austriackiej z 1978 r. losy spadku bezdziedzicznego wyznacza prawo państwa, w którym spadek znajdował się w chwili śmierci spadkodawcy<sup>4</sup>. Podobnie, na podstawie art. 3098 Kodeksu cywilnego kanadyjskiej prowincji Quebec, następstwo prawne w odniesieniu do nieruchomości podlega prawu państwa, w którym nieruchomość ta się znajduje<sup>5</sup>. Natomiast w przypadku prawa brytyjskiego, *„jeżeli prawo właściwe dla dziedziczenia przewiduje powołanie państwa jako spadkobiercy ustawowego spadku bezdziedzicznego, stosuje się legem successionis tego państwa, a jeżeli w państwie, którego prawo jest właściwe dla dziedziczenia, przyjmuje się model przejęcia na podstawie praw zwierzchnich, prawem właściwym dla*

---

<sup>4</sup> Za: Pazdan Maksymilian (red.), Górecki Jacek (red.), *Nowe europejskie prawo spadkowe*, Warszawa 2015.

<sup>5</sup> *Code civil du Québec* (Kodeks cywilny Quebec'u) - ustawa kanadyjska z dnia 8 grudnia 1991 r. (S.Q. 1991, c. 64).

*dziedziczenia spadku jest lex rei sitae państwa, na którego terytorium znajdują się składniki majątku spadkowego.”<sup>6</sup>*

- (12) Trzeba jednak zdecydowanie stwierdzić, iż także w takich przypadkach istnieją środki prawne, które pozwolą wykluczyć stosowanie prawa obcego. Należy zwrócić uwagę w szczególności na art. 7 p.p.m., zgodnie z którym „*Prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.*” Co więcej, Polska jest też stroną umów międzynarodowych, „*których przedmiotem w wielu przypadkach jest także określenie sposobu i skutków przejęcia bona vacantia*”<sup>7</sup>. Powyższe konstatacje nie podważają zatem postawionej wyżej tezy, iż wprowadzane Projektem regulacje nie są konieczne dla zapewnienia ochrony interesu publicznego tam opisywanego, a dotychczasowe przepisy prawne zapewniają wystarczającą ochronę własności w Rzeczypospolitej Polskiej.
- (13) Na marginesie zauważyć można także, mając na uwadze obawy wyrażone w preambule Projektu, iż wiele z osób będących ofiarami II wojny światowej, które pozostawiły majątek ruchomy i nieruchomy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadało obywatelstwo polskie. Istnieje natomiast droga potwierdzenia tego obywatelstwa z urzędu, o czym stanowi *expressis verbis* art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 347). Także i ta droga mogłaby wykluczyć stosowanie prawa obcego w opisywanych przez Projektodawców sytuacjach.
- (14) Istnienie pojęcia spadku bezdziedzicznego pojawia się w prawie unijnym, do którego odnosi się art. 33 Rozporządzenia nr 650/2012. Należy jednak stwierdzić, iż przepis ten nie wyklucza uprawnienia państwa członkowskiego lub podmiotu wyznaczonego w tym celu przez to państwo członkowskie do przejęcia na mocy prawa tego państwa

---

<sup>6</sup> Zgodnie z § 46 ust. 1 (vi) Administration of Estate Act 1925 (Opublikowany 9 kwietnia 1925 r. przez Her Majesty's Stationery Office, Chapter 23 Regnal 15 Geo 5); za: Pazdan Maksymilian (red.), Górecki Jacek (red.), *Nowe europejskie prawo spadkowe*, Warszawa 2015.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Tytułem przykładu podać można Umowę zawartą między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, sporządzoną w Bukareszcie dnia 15 maja 1999 r. (Dz. U. z 2002 r. nr 83 poz. 752).

składników majątku spadkowego położonych na jego terytorium, a jedynie poszerza odpowiedzialność państwa względem wierzycieli spadkodawcy w stosunku do art. 1023 § 2 K.c., umożliwiając im dochodzenie zaspokojenie swoich roszczeń ze wszystkich składników majątku spadkowego. Przepis ten stosuje się jednak jedynie do spadków otwartych w dniu lub po dniu 17 sierpnia 2015 roku. Do zagadnienia relacji Projektowanej ustawy do prawa unijnego opiniujący powróci w dalszej części Opinii.

- (15) Idąc dalej, zastanawia także powoływana przez Projektodawców w art. 2 pkt 1 Projektu przesłanka braku złożenia wniosku o zwrot mienia bezdziedzicznego w terminie wskazanym przez przepisy odrębne. Po pierwsze, nie pozwala to na określenie, jakich właściwie roszczeń dotyczy przepis, a także jakie przepisy przewidują podjęcie na nowo tego terminu po jego wygaśnięciu. Jak zauważa się w publikacji „Dobre praktyki legislacyjne” Rządowego Centrum Legislacji: *„W przepisach prawa należy unikać posługiwania się wyrażeniem „przepisy odrębne”, ponieważ jest to niewłaściwa metoda konstruowania odesłań w przepisach. Nie informuje bowiem precyzyjnie adresata aktu, które normy ma w danej sytuacji zastosować.”*<sup>6</sup> Po drugie, obowiązujące obecnie przepisy prawne dotyczące roszczeń restryktacyjnych nie przewidują sytuacji, w których terminy ich dochodzenia mogłyby zostać przywrócone. Dotychczasowy standard legislacyjny w tym względzie polega jedynie na przedmiotowym oraz podmiotowym dookreśleniu ewentualnych roszczeń restryktacyjnych, a także na dokładnym wskazaniu, w jakim terminie można dochodzić ich realizacji, bądź od jakiego zdarzenia możliwość ich realizacji jest uzależniona. Niedochowanie wskazanych tam terminów skutkuje wygaśnięciem prawa. Tytułem przykładu wskazać można roszczenia dotyczące tzw. gruntów warszawskich, przejętych na podstawie Dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 279). Zgodnie z art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65.; dalej także: u.g.n.), *„poprzednim właścicielom, którym prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty i budynki*

---

<sup>6</sup> [https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/arttykul\\_20.pdf](https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/arttykul_20.pdf)

przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 Dekretu z 26.10.1945 r. wygaśły na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, może zostać zwrócona jedna nieruchomość jeżeli złożyli oni lub ich następcy prawni w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste." Możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń o zwrot niektórych nieruchomości na terenie m. st. Warszawy uzależniona jest zatem od złożenia wniosku w dokładnie wskazanym tam terminie. Należy stwierdzić, iż nie ma możliwości jego przywrócenia, a brak złożenia wniosku w terminie powoduje wygaśnięcie prawa. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku dochodzenia zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, a zbędnej na cele wywłaszczenia w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n. Należy bowiem zauważyć, iż niezłożenie wniosku o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, w terminie 20 lat od uostatecznienia się decyzji o wywłaszczeniu, powoduje wygaśnięcie roszczenia o zwrot nieruchomości. Ponownie, nie ma zatem możliwości ponownego przywrócenia tego terminu. Na koniec wspomnieć można jeszcze o przepisie art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.; dalej: Przepisy wprowadzające ustawę o KRS), zgodnie z którym podmioty, które podlegały wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, a które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy o KRS i które do dnia 31 grudnia 2015 roku nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, zostały uznane za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 roku. Na tej podstawie ustał byt prawny wielu powojennych spółek, czego skutkiem było niedochowanie terminu złożenia wniosku o wpis na podstawie przepisów ustawy o KRS. Wypada stwierdzić, iż utrata bytu prawnego przez te podmioty powoduje jednocześnie utratę ich podmiotowości prawnej i przymiotu strony w ewentualnych postępowaniach restytucyjnych. Fakt ten potwierdza jedynie tezę, iż nie istnieje w obowiązujących dotychczas przepisach prawnych możliwość przywrócenia terminu dochodzenia roszczeń o charakterze reparywacyjnym. Podobnie należy odnieść się do możliwości przywrócenia terminu dochodzenia roszczeń opisywanych w Projekcie.

- (16) Wobec powyższego należy zdecydowanie stwierdzić, iż dotychczas obowiązujące przepisy prawne są wystarczające ze względu na ochronę własności Skarbu Państwa i obywateli polskich. Prawo polskie w obecnej treści nie przewiduje bowiem występowania mienia bezdziedzicznego, co czyni bezprzedmiotowymi roszczenia względem niego skierowane.

## § 2. Przepisy karne

- (17) Odnosząc się natomiast do licznych przepisów karnych (art. 5 – 8 Projektu), wprowadzających daleko idącą penalizację czynów wymienionych w art. 3 i 4 Projektu, należy stwierdzić wysokie prawdopodobieństwo kolizji proponowanych regulacji z przepisem art. 1 § 1 K.k., zgodnie z którym „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Ze względu bowiem na użycie takich sformułowań niedookreślonych jak „jakiegokolwiek czynności” (art. 3 ust. 1), oraz „jakichkolwiek postępowań” (art. 3 ust. 2), a także sygnalizowane już wątpliwości w zakresie charakteru, czasu powstania oraz osób uprawnionych w zakresie mienia bezdziedzicznego, a także roszczeń tego mienia dotyczących, precyzyjne określenie znamion czynów zabronionych, formułowanych w powyższych przepisach, powodować może znaczne trudności. Co za tym idzie, tak szerokie i daleko niejasne określenia nie pozwalają na dostosowanie swojego zachowania do projektowanego standardu i antycypowania ewentualnej kary, którą czyn normowany przepisami Projektowanej ustawy jest zagrożony. Przeciwnie stawia się to bezpośrednie zasadzie *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Należy także podkreślić, iż Projekt dopuszcza penalizację działań podmiotów prywatnych w sferze prawa prywatnego, którym zakazuje się podejmowania działań takich, jak uznawanie roszczeń czy kierowanie spraw do mediacji (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Projektu).
- (18) Zaznaczyć można także na marginesie, iż obowiązujący w chwili sporządzania opinii Kodeks karny zawiera już przepisy prawne odnoszące się szeroko do odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych, przykładowo w zakresie

działania na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 K.k.) czy w zakresie przekraczania przez funkcjonariuszy publicznych swoich uprawnień i działania na szkodę interesu publicznego i prywatnego (art. 231 § 1 K.k.). Wobec tego za zbędne należy uznać dodatkowe, wprowadzane przez Projekt w tożsamej materii przepisy karne. W tym kontekście należy przytoczyć §4 ust. 1 ZTP, kreującego odpowiedni standard legislacyjny w tym zakresie, a stanowiącego, iż: „*Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach*”. Przeciwnie założenie prowadziłoby do zaprzeczenia założeniu, iż ustawa, w tym Kodeks karny, w sposób kompleksowy reguluje dziedzinę spraw tam ujętą, zgodnie z § 2 ZTP.

- (19) Na koniec zwrócić można także uwagę na znaczną surowość wprowadzanych przepisów karnych. Wysokość kar, przewidzianych w art. 5-8 Projektu, wydaje się nieadekwatna dla czynów zabronionych na podstawie Projektowanej ustawy, szczególnie wobec opisanej wyżej niejednoznaczności ich znamion. Przykładowo, gdy czynu opisanego w art. 1 Projektu dopuszcza się funkcjonariusz publiczny, podlega karze na czas nie krótszy od lat trzech lub karze 25 lat pozbawienia wolności. Tymczasem, jak zauważa się w doktrynie prawa karnego, kara 25 lat pozbawienia wolności „*obecnie jest jedną z dwóch kar długoterminowego pozbawienia wolności o punktowym (sztywnym) wymiarze wynoszącym nie mniej i nie więcej, tylko równo 25 lat, przewidzianą za najcięższe zbrodnie*”<sup>9</sup>. Karę tę orzeka się zazwyczaj za zbrodnię popełnioną w warunkach recydywy, ze szczególnym okrucieństwem (*vide* np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 września 2017 roku, o sygn. II AKa 304/17 czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2017 roku, o sygn. II AKa 191/17). Wypada zauważyć, tytułem porównania, iż mniejszy wymiar kary, tj. pozbawienia wolności od roku do lat 10, Kodeks karny przewiduje za nielegalny obrót środkami masowej zagłady (art. 121 § 1 K.k.). Co więcej, Projekt nie przewiduje w ogóle kar łagodniejszych, tj. kary grzywny bądź ograniczenia wolności.

---

<sup>9</sup> Konarska-Wrzošek Violetta (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. II, WKP 2018.

### § 3. Przepisy egzekucyjne

- (20) Projekt zawiera także przepis dotyczące postępowania egzekucyjnego (art. 4 ust. 3 zdanie pierwsze), formułujący zakaz prowadzenia takiego postępowania egzekucyjnego, które służy zaspokojeniu roszczeń dotyczących mienia bezdziejcznego na podstawie jakiegokolwiek tytułu wykonawczego. Komornik ma w takiej sytuacji być obowiązany do odmowy wszczęcia takiego postępowania oraz umorzenia z urzędu (art. 4 ust. 3 zdanie drugie). Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 804 K.p.c., zgodnie z którym organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Za wysoce mało prawdopodobną uznać należy sytuację, w której związek z realizacją roszczeń z tytułu mienia bezdziejcznego wynikałaby bezpośrednio z tytułu wykonawczego. Sprzeczność tych obowiązków wydaje się szczególnie rażąca w sytuacji, gdy czyn taki podlega karze grzywny, ograniczenia wolności bądź pozbawienia wolności do lat trzech.

### § 4. Uwagi końcowe

- (21) Na koniec zwrócić można uwagę na podnoszoną w uzasadnieniu Projektu okoliczność, iż uchwalenie Projektowanej ustawy nie pociąga za sobą negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy stwierdzić jednak, iż Projekt nie precyzuje, z jakich środków poniesione mają zostać koszty bezpłatnej pomocy prawnej z urzędu oraz kosztów sądowych, z których zwolnieni zostaną obywatele polscy, przeciw którym zostaną skierowane roszczenia dotyczące mienia bezdziejcznego (art. 4 ust. 4 Projektu). Można domniemywać, iż kosztami tymi obciążony zostałby Skarb Państwa. Bezspornie jednak w zakresie uregulowania tej kwestii niezbędne byłoby wydanie aktu wykonawczego do Projektowanej ustawy.
- (22) Odnosząc się także do art. 9 Projektu, kreującego siedmiodniowe *vactio legis* dla wejścia w życie Projektowanej ustawy, wypada zaznaczyć, iż uzasadnienie Projektu

nie zawiera szczegółowego wyjaśnienia potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia. Projektodawcy nie wskazali, skąd wynika konieczność skrócenia tego terminu, który to standard wynika z § 12 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### III. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP

- (23) Zawarte w Projekcie regulacje budzą szereg wątpliwości odnośnie ich zgodności z wyrażonymi w treści Ustawy Zasadniczej zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasadą niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto, stanowią daleko idące ograniczenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Natomiast poprzez używanie zwrotów niedookreślonych i pominięcie kryteriów ich zastosowania, zdają się godzić w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).
- (24) Należy zauważyć przede wszystkim, iż w art. 3 ust. 1 i 2 zawierają zakaz podejmowania „jakichkolwiek czynności” zmierzających do zaspokojenia roszczeń z tytułu mienia bezdziedzicznego (art. 3 ust. 1), w tym kierowania stron na mediację, a także inicjowanie jakichkolwiek postępowań, które miałyby prowadzić do przekroczenia tego zakazu. Nadto, w art. 4 ust. 1 Projekt przewiduje umorzenie tych postępowań, które zmierzają do zaspokojenia roszczeń z tytułu mienia bezdziedzicznego. Co szczególnie warto podkreślić, wszelkie roszczenia dotyczące mienia bezdziedzicznego uznane są w Projekcie *a priori* za bezzasadne, w szczególności nie konkretyzuje się tych roszczeń poprzez dookreślenie podstawy prawnej, zakresu i czasu ich powstania. Istnieje obawa, iż różna klasyfikacja roszczeń, ocenianych na podstawie tak nieprecyzyjnie sformułowanych kryteriów, mogłaby doprowadzić do nierównego traktowania uczestników postępowań sądowych.

- (25) Projekt zawiera także wyłączenia dla zastosowania szeregu instytucji procesowych i prawnomaterialnych, takich jak zawieranie ugód, uznawanie roszczeń i powództw, a także potrącania roszczeń (art. 3 ust. 4). Należy stwierdzić, iż zakazy te ograniczają istotnie prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Regulacje te pozostają także w opozycji do art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż: „*Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw*”. Podzielić trzeba w tym zakresie stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa przedstawione do Projektu dnia 11 marca 2020 roku (Nr WO-020-17/20), iż tak daleko idących ograniczeń nie można uznać za zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), tj. za konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W szczególności, autorzy Projektu nie precyzują, w jaki sposób tak znaczące ograniczenia wpłyną na ochronę interesu publicznego, do którego zachowania zmierzają. Jak natomiast wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, powinna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą „*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. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie*” (tak w wyroku TK z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, a także w: orzeczeniach z 26 kwietnia 1995 r. o sygn. K. 11/94, oraz z 26 stycznia 1993 r. o sygn. U 10/92). Należy natomiast zauważyć, iż prawo własności jest już objęte ochroną w systemie prawa polskiego, w szczególności w art. 64 Konstytucji RP, ale także przepisach prawa unijnego, by wspomnieć jedynie art. 17 Karty Praw Podstawowych, czy międzynarodowego (art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>10</sup>). Projektodawcy nie wskazują, w jaki sposób te standardy, a przepisy

---

<sup>10</sup> W brzmieniu: „*Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu*

wydane na ich podstawie, są niewystarczające dla ochrony interesu prywatnego i publicznego, który chronić ma Projektowana ustawa.

- (26) Ograniczenia w zakresie kierowania stron do mediacji oraz umorzenie pozostających w toku postępowań sądowych wpływa także na niezawisłość sędziowską, wynikającą z zasady trójpodziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Podobnie zakwalifikować należy opisywane już przepisy dotyczące nakazu odmowy wszczęcia postępowania przez organy egzekucyjne, co doprowadzi faktycznie do zakwestionowania tytułów egzekucyjnych wydanych w postępowaniu sądowym. Jak natomiast stwierdza się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *„W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich – sądowicza – była przez pozostałe władze osłabiana, (...) co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowiczej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, pkt 5.4).
- (27) Wypada także zasygnalizować możliwość znacznego ograniczenia prawa do wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) na gruncie Projektowanej ustawy, wobec treści art. 3 ust. 2 *in fine*, który zakazuje „inicjowania tworzenia podstaw prawnych dla roszczeń do mienia bezdziedzicznego”.
- (28) Na koniec stwierdzić można, iż ustawa faktycznie penalizuje, ze względu na przekroczenie zakazów art. 3 i 4 Projektu, zarówno wykonywanie swoich dotychczasowych kompetencji przez funkcjonariuszy publicznych, jak i uprawnień podmiotów indywidualnych w zakresie ich prawa do sądu oraz w sferze prawa prywatnego, nie podając jednoznacznego uzasadnienia dla konieczności wprowadzenia takich rozwiązań celem ochrony identyfikowanego w Projektowanej ustawie interesu publicznego.

---

*korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”;* Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U nr 36 poz. 175/1).

- (29) W omawianym Projekcie przewidziano rozwiązania, które z pewnością można określić jako budzące wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Projektodawca w uzasadnieniu Projektu wskazał, iż jego celem jest ochrona mienia polskich podmiotów indywidualnych oraz Skarbu Państwa. Wydaje się jednak, iż Projektodawca nie wyważył odpowiednio realizacji tego celu z naruszanymi tym samym prawem do sądu, dobierając dla ochrony prawa własności środków nieproporcjonalnie godzące w konstytucyjne zasady niezawisłości sędziowskiej oraz prawa do sądu. Należy także zauważyć, iż projektowane regulacje mogłyby faktycznie prowadzić do ograniczenia prawa własności, uniemożliwiając swobodne dysponowanie mieniem. Niejasność proponowanych rozwiązań prowadziłyby natomiast jedynie do pogłębienia istniejących już trudności interpretacyjnych na gruncie prawa cywilnego, przyczyniając się do powstania stanu niepewności prawnej.

#### IV. Ocena zgodności Projektu z prawem UE

- (30) W uzasadnieniu Projektu wprost wskazano, iż nie jest on objęty prawem UE. Powyższe twierdzenie nie znalazło potwierdzenia w opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS-WAPM-415/20). Już na wstępie zaznaczyć należy, że wbrew twierdzeniu autorów Projektu, zakres proponowanej regulacji przynajmniej częściowo jest objęty prawem UE i może budzić wątpliwości co do swojej zgodności z prawem UE.
- (31) Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na jedyną właściwie regulację prawa unijnego, która *expressis verbis* odnosi się do spadków bezdziedzicznych, tj. art. 33 Rozporządzenia nr 650/2012, który rozstrzyga sytuację, gdy stosując prawo właściwe na podstawie przepisów Rozporządzenia, nie można ustalić spadkobiercy ani zapisobiercy. Kreuje on ogólną zasadę, iż zaistnienie takiej sytuacji nie wyklucza uprawnienia państwa członkowskiego lub podmiotu wyznaczonego w tym celu przez to państwo członkowskie do przejęcia na mocy prawa tego państwa składników majątku spadkowego położonych na jego terytorium, zastrzegając jednak warunek, iż wierzyciele są uprawnieni do ubiegania się o zaspokojenie swoich roszczeń ze

wszystkich składników majątku spadkowego. Zasada ta zapewnia zatem ochronę uprawnienia państwa członkowskiego do przejęcia ewentualnego spadku bezdziedzicznego. Należy zauważyć, iż treść tego przepisu pozwala zaprzeczyć istnieniu spadków bezdziedzicznych otwartych po 17 sierpnia 2017 roku, ponieważ w takiej sytuacji znalazłby zastosowanie art. 935 K.c. Przepis art. 33 Rozporządzenia poszerza jedynie odpowiedzialność państwa w stosunku do zasady wyrażonej w art. 1023 § 2 K.c., ponieważ wierzyciele spadku mogą zaspokoić się z całości majątku spadkowego, a nie jedynie do wartości stanu czynnego spadku.

- (32) Powyższą interpretację potwierdza punkt 56 preambuły Rozporządzenia. Zauważa się tam w szczególności rozbieżności w systemach prawnych w zakresie możliwości powstania spadku bezdziedzicznego i stwierdza się konieczność zawarcia w tym Rozporządzeniu zasady jak w art. 33: „W niektórych sytuacjach spadek pozostaje bezdziedziczny. Taka sytuacja jest różnie traktowana przez różne systemy prawne. W niektórych systemach prawnych państwo jako spadkobierca będzie mogło rościć sobie prawa do spadku bezdziedzicznego bez względu na to, gdzie znajdują się składniki majątku. W innych systemach prawnych państwo będzie mogło przejąć jedynie te składniki majątku, które znajdują się na jego terytorium. W niniejszym rozporządzeniu należy zatem zawrzeć zasadę stanowiącą, że stosowanie prawa właściwego dla dziedziczenia nie powinno uniemożliwiać państwu członkowskiemu przejęcia na mocy własnego prawa składników majątku znajdujących się na jego terytorium. Jednakże dla zapewnienia, aby zasada ta nie działała ze szkodą dla wierzycieli spadku, należy dodać zastrzeżenie umożliwiające wierzycielom ubieganie się o zaspokojenie swoich roszczeń ze wszystkich składników majątku spadkowego, bez względu na ich położenie”.
- (33) Uwagi dotyczące Rozporządzenia nr 650/2012 odnoszą się do spadków otwartych w oraz po 17 sierpnia 2015 roku – zgodnie z przepisem intertemporalnym zawartym w art. 83 ust. 1 Rozporządzenia nr 650/2012. Należy jednak zauważyć, iż Projektodawcy w sposób niedookreślony formułują roszczenia, których dotyczyć mają regulacje zawarte w Projekcie. W preambule oraz uzasadnieniu Projektowanej ustawy jej autorzy odnoszą się do okresu II wojny światowej oraz okresu powojennego, co

jednak nie pozwala przesądzić z całą pewnością czasu powstania opisywanych w Projekcie roszczeń. Gdyby za objęte zakresem Projektowanej ustawy uznać także roszczenia ewentualnych wierzycieli spadku, skierowanych przeciwko całości majątku spadkowego, objętego przez Skarb Państwa i gminę, regulacje zawarte w Projekcie mogłyby być niezgodne z cytowanym przepisem Rozporządzenia. W związku z tym, w zakresie w jakim zakazy wymienione w Projekcie dotyczyłyby spadków otwartych w i po dniu 17 sierpnia 2015 roku, mogłyby pozostawać w sprzeczności z art. 33 Rozporządzenia nr 650/2012.

- (34) Rozporządzenie nr 650/2012 przewiduje jednak także przepisy dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń wydanych w innych państwach członkowskich. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na art. 43 Rozporządzenia nr 650/2012, na podstawie którego *„Orzeczenia wydane w państwie członkowskim i wykonalne w tym państwie są wykonalne w innym państwie członkowskim, jeżeli na wniosek jakiegokolwiek zainteresowanej strony stwierdzono ich wykonalność w tym innym państwie członkowskim zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 45-58”*.
- (35) Ze względu na użycie niedookreślonych sformułowań identyfikujących przedmiot Projektowanej ustawy, należy pozostawić otwartą możliwość naruszenia dalszych przepisów unijnych. Jest to związane z faktem, iż proponowana w Projekcie konieczność odmowy przez organy egzekucyjne prowadzenia postępowania dotyczącego roszczeń z tytułu mienia bezdziedzicznego, mogłoby objąć także tytuły wykonawcze wymienione w art. 1153<sup>14</sup> K.p.c., objęte zakresem zastosowania zakresem zastosowania wymienionych w art. 1153<sup>13</sup> K.p.c. rozporządzeń unijnych.
- (36) Zasygnalizować można ewentualną niezgodność Projektu z art. 17<sup>11</sup> i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jest to związane z faktem, iż Projekt nakłada liczne

---

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 17 Karty Praw Podstawowych UE: „Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.”

zakazy, także względem podmiotów indywidualnych, w zakresie rozporządzania swoim mieniem, odmawiając im prawa uznawania bądź potrącania roszczeń, a także zawierania ugód cywilnoprawnych tego mienia dotyczących. Może to zatem uznać za naruszające gwarantowane przez przepisy Karty prawo do władania i rozporządzania mieniem, a także prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, przysługującego osobom, których prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone (art. 47 Karty<sup>12</sup>).

## V. Uwagi dotyczące statusu prawnego ustawy nr 447 oraz Deklaracji Terezińskiej

- (37) Tytułem wyjaśnienia, sporządzający opinię chciałby odnieść się także do charakteru i statusu aktów prawnych, które zgodnie z uzasadnieniem Projektu stały się bezpośrednią przyczyną złożenia przedmiotowego Projektu przez Projektodawców. Projektodawcy wyrażają obawę, iż stanowią one podstawę do powstania obowiązku przekazania znacznych sum pieniężnych przez Skarb Państwa bądź podmioty indywidualne prawa polskiego na rzecz podmiotów prawa obcego. Przede wszystkim należy jednak stwierdzić, iż żaden z powyższych aktów prawnych nie kreuje wiążących obowiązków zarówno względem Rzeczypospolitej Polskiej, jak i względem podmiotów prywatnych.
- (38) Ustawa nr 447, tzw. *JUST Act*, stanowi akt wewnętrznego prawa amerykańskiego i jako taki, zgodnie z zasadą terytorialności wywołuje skutki prawne oraz kreuje obowiązki jedynie względem podmiotów prawa amerykańskiego. Jak już wspomniano, ustawa nr 447 zobowiązuje Sekretarza Stanu Stanów Zjednoczonych do sporządzenia raportu, w okresie 18 miesięcy od wejścia tej ustawy w życie, który dotyczyłby oceny i opisu charakteru i zakresu ustawodawstwa krajowego i polityki jego wykonywania w odniesieniu do państw nim objętych w zakresie identyfikacji i

---

<sup>12</sup> „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. (...)”

zwrotu lub odzyskania bezprawnie zajętych lub przekazanych aktywów z Holocaustu, zgodnie z celami Konferencji nt. Aktywów z Holocaustu z 2009 roku, podczas której sporządzono Deklarację. Jednym z państw, objętych raportem, będzie także Polska. Pomimo to należy zdecydowanie podkreślić, iż jako akt wewnętrzny Stanów Zjednoczonych Ameryki ustawa nr 447 nie stwarza żadnych zobowiązań dla innych państw, które uczestniczyły w Konferencji z 2009 r. i przyjęły Deklarację Terezińską.

- (39) Deklaracja Terezińska stanowi natomiast dokument o charakterze politycznym typu *soft law*. W szczególności, nie jest umową międzynarodową, a więc nie nakłada na państwa zobowiązań prawnie wiążących w świetle prawa międzynarodowego. Polska może natomiast podejmować działania mające na celu realizację postanowień Deklaracji. Ewentualne działania tego typu nie wynikają jednak z realizacji obowiązków Państwa Polskiego z tytułu Deklaracji, a stanowią dowolne działania państwa na rzecz ofiar II wojny światowej.

## VI. Konkluzje

- I. Podsumowując powyższe uwagi, opiniujący stwierdza, iż jakkolwiek można domyślać się pobudek leżących u podstaw inicjatywy ustawodawczej, wykazanej przez Projektodawców w preambule i uzasadnieniu Projektu, sprowadzających się do ochrony interesu publicznego przed niemającymi podstaw prawnych roszczeniami, to regulacja ta zakłada u swoich podstaw umyślne działanie Skarbu Państwa na swoją szkodę. Założenie to nie znajduje natomiast potwierdzenia w ustrojowych podstawach krajowego porządku prawnego, a obowiązujące przepisy prawne nie przewidują możliwości jego faktycznej realizacji.
- II. Wobec tego opiniujący zaznacza, iż dotychczasowe instytucje prawne mogą okazać się wystarczające dla ochrony interesu publicznego wskazywanego przez Projektodawców, bez konieczności wprowadzania nowych regulacji, o dużym stopniu niejasności, powodujących znaczne trudności interpretacyjne.

III. Po przeanalizowaniu Projektu, w szczególności projektowanego brzmienia przepisów art. 3 ust. 1-4 oraz 4 Projektu, należy stwierdzić, iż przepisy te objęte są działaniem prawa Unii Europejskiej i mogą pozostawać z nim w częściowej sprzeczności.

IV. Nadto, projektowane przepisy, w szczególności przewidujące zakaz inicjowania oraz umorzenie postępowań zmierzających do zaspokojenia roszczeń z tytułu mienia bezdziejcznego, a także zakazy zawierania ugód czy uznawania roszczeń, wprowadzają nieproporcjonalne środki dla zapewnienia ochrony własności w Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostając w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami prawa do sądu czy niezawisłości sędziowskiej, pozostają niezgodne z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim przedstawiono to w niniejszej Opinii.



Maciej Obrębski  
adwokat

