|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (UD222)** (projekt z dnia 15 grudnia 2021 r.) | | | | |
| **Uwagi ogólne** | | | | |
| **1.** | Rzecznik Praw Obywatelskich | Współwystępowanie w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie | W związku z pracami legislacyjnymi podjętymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie prawa spadkowego (numer projektu: UD 222), chciałbym powrócić do problemu poruszanego dotychczas w wystąpieniach RPO z 1 lipca 2020 r. o nr IV.511.221.2020.KPa i 6 listopada 2012 r. o nr RPO-686541-IV/11, jakim jest współwystępowanie w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. W odpowiedzi  na ostatnie wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, pismem z dnia 19 lipca 2020 r. (nr DLPC-I.053.3.2020) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości przyznał, że problem ten ma charakter systemowy i jego rozwiązanie wymaga odpowiednich regulacji na poziomie ustawowym, a szczegółowa analiza przedstawionych przez Rzecznika uwag miała zostać dokonana w toku najbliższych prac legislacyjnych.  Co istotne, do mojego Biura nadal wpływa bardzo duża liczba wniosków o podjęcie indywidualnych interwencji w tego typu sprawach: złożenie skargi o wznowienie (art. 524 § 1 k.p.c. i art. 403 § 2 *in principio* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.) lub skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1904; dalej jako: „u.s.n.”). Aktualnie przed sądami powszechnymi w całej Polsce toczy się kilkanaście postępowań wznowieniowych ze skargi RPO, złożonej na rzecz tych obywateli, którym upłynął trzymiesięczny termin z art. 407 § 1 k.p.c. Liczne są również te sprawy, w których skarga o wznowienie nie może zostać złożona wobec upływu 10-letniego terminu z art. 408 k.p.c. W takich sytuacjach Rzecznik korzysta ze skargi nadzwyczajnej: aktualnie na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy oczekuje osiem skarg złożonych przez Rzecznika, pięć skarg zostało już uwzględnionych – zob. postanowienia SN z 16 czerwca 2021 r. sygn. I NSNc 164/20, Lex nr 3190965, z 24 lutego 2021 r. sygn. I NSNc 132/20, Lex nr 3123152, z 2 grudnia 2020 r. sygn. I NSNc 102/20, Lex nr 3087051, z 16 lipca 2019 r. sygn. I NSNc 11/19, Lex nr 2713328 oraz z 26 marca 2019 r. sygn. I NSNc 1/19, Lex nr 2643286.  W przywołanych orzeczeniach Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości co do tego, że współwystępowanie w obrocie prawnym dwóch postanowień sądu, stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie, rażąco godzi w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a także w zasady z niej wynikające, to jest: zasadę zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego. Poza tym Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika, że w przypadku „podwójnych” postanowień spadkowych ochrona prawna gwarantowana na gruncie Konstytucji staje się iluzoryczna, albowiem instytucja stwierdzenia nabycia spadku w takiej sytuacji nie może zrealizować przypisanych jej systemowo celów. Tym samym naruszone zostaje konstytucyjne prawo do dziedziczenia. Poza tym wydanie drugiego postanowienia stwierdzającego nabycie spadku po tej samej osobie powoduje, że zainteresowani nie mogą legitymować się jednoznacznym potwierdzeniem nabycia uprawnień spadkowych; inaczej mówiąc, nie uzyskują wiążącego stanowiska sądu, w czym w sposób oczywisty przejawia się naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu.  Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że ani skarga o wznowienie postępowania, ani też skarga nadzwyczajna, nie stanowią instrumentów służących efektywnemu rozwiązaniu omawianego problemu. W obu przypadkach ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie sztywnej bariery czasowej: według art. 408 k.p.c. nie można żądać wznowienia po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (za wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możności działania lub nie była należycie reprezentowana), a zgodnie z art. 89 § 3 u.s.n. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie pięciu lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia; jeżeli zaś od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od ich rozpoznania. Co prawda, w przepisach przejściowych przewidziana jest możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie we wszystkich tych sprawach, które uprawomocniły się po dacie 17 października 1997 r. Niemniej jednak, możliwość ta upływa z dniem 3 kwietnia 2024 r. – tj. sześć lat po dniu wejścia w życie ustawy (art. 115 § 1 u.s.n. – po wprowadzeniu ustawy nowelizującej z dnia 30 marca 2021 r. - Dz. U. z 2021 poz. 611). Warto przy tym zauważyć, że gdyby ustawodawca w ostatniej chwili nie zdecydował się na wydłużenie tego okresu przejściowego, posłużenie się skargą nadzwyczajną dla wyeliminowania z obrotu prawnego „podwójnych” postanowień spadkowych, które uprawomocniły się wcześniej, już dziś nie byłoby możliwe – początkowo bowiem okres przejściowy upływał z dniem 3 kwietnia 2021 roku.  Ponadto, wracając do argumentacji przedstawionej w wystąpieniu z dnia 1 lipca 2020 roku, nie bez znaczenia jest fakt, że na gruncie przepisów o skardze nadzwyczajnej osoba dotknięta omawianą wadliwością znajduje się w stanie niepewności, gdyż ustawodawca nie wyposażył jej w zdolność postulacyjną w zakresie wniesienia skargi. Zgodnie z art. 115 § 1a u.s.n. skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie niniejszej ustawy, może zostać wniesiona jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym zwrócenie się do jednego z tych organów nie daje stronie gwarancji uruchomienia przed Sądem Najwyższym procedury zmierzającej do wyeliminowania z obrotu wadliwego postanowienia spadkowego. Co więcej, biorąc pod uwagę skalę problemu „podwójnych” orzeczeń spadkowych, skarga nadzwyczajna nie wydaje się być instrumentem właściwym do jego rozwiązania, skoro wolą ustawodawcy było ukształtowanie skargi jako środka zaskarżenia o charakterze szczególnym, służącym w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, jak sama jej nazwa wskazuje – nadzwyczajnych.  Niestety na kompleksowe rozwiązanie omawianego problemu nie pozwoliło również wprowadzenie rejestru spadkowego. Do Biura Rzecznika wciąż wpływają wnioski z prośbą o pomoc w uporządkowaniu tych spraw spadkowych, których rejestr nie obejmuje. Należy mieć bowiem na uwadze, że obowiązek rejestrowania postanowień spadkowych dotyczy wyłącznie tych, które zostały wydane przez sądy po dniu 8 września 2016 r. (zob. ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 1311 z późn. zm. oraz ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o notariacie oraz ustawy o zmianie ustawy - kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 1358). A zatem rejestr spadkowy nie mógł doprowadzić do wyeliminowania problemu „podwójnych” postanowień spadkowych, wydanych przed 8 września 2016 r. – w tym zakresie problem wciąż pozostaje aktualny.  Warto również podkreślić, że wnioski dotyczące omawianej kwestii nierzadko są kierowane do Rzecznika przez same sądy, które – dysponując różnymi postanowieniami spadkowymi po tej samej osobie – nie mogą samodzielnie rozstrzygnąć zawisłej przed nimi sprawy np. o dział spadku lub o dokonanie wpisu w księdze wieczystej. W takich sytuacjach sądy stają przed nierozwiązywalnym problemem, np. jak ustalić udział w spadku czy we współwłasności nieruchomości wchodzącej w skład masy spadkowej.  Reasumując, w przekonaniu Rzecznika skala i charakter przedstawionego problemu wymagają podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Ilość wniosków wpływających do Biura Rzecznika na przełomie ostatnich kilkunastu lat, jak również fakt kierowania ich nie tylko przez osoby będące spadkobiercami, bezpośrednio zainteresowanymi w sprawie, ale też osoby trzecie, a nawet same sądy, niewątpliwie świadczą o tym, że poruszany problem nie ma charakteru indywidualnego, ale wyraźnie wpływa na kwestię porządku publicznego i bezpieczeństwa prawnego. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że postanowienie spadkowe jest skuteczne *erga omnes* i zgodnie z art. 1027 k.c. stanowi wyłączny dowód nabycia praw do spadku wobec osoby trzeciej, która nie rości sobie praw do spadku z tytułu dziedziczenia (oczywiście obok zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia). W związku z tym współwystępowanie w obrocie dwóch postanowień spadkowych dotyczących tego samego spadkodawcy stwarza poważne zagrożenie dla wszystkich uczestników obrotu, zwłaszcza w sprawach dotyczących nieruchomości czy też innych obejmowanych rejestrami publicznymi o kwalifikowanej wiarygodności, jak choćby księgi wieczyste. Niewątpliwie zatem organy państwa powinny podjąć właściwe działania, zmierzające do kompleksowego rozwiązania problemu „podwójnych” postanowień spadkowych.  Przywołany na wstępie projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości (nr UD 222), przewiduje szereg wyjątkowo istotnych zmian w prawie spadkowym i proceduralnym, jak m.in.: zmiana zasady dziedziczenia w przypadku, gdy którekolwiek z dziadków spadkodawcy nie dożyje otwarcia spadku; obowiązek zawarcia w sentencji postanowienia spadkowego określenia, w jaki sposób spadek został przyjęty; ograniczenie odpowiedzialności za długi spadkowe Skarbu Państwa i gminy, którym spadek przypadnie z mocy ustawy; zawieszenie biegu terminu z art. 1015 § 1 k.c. do złożenia oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku na czas trwania postępowania sądowego w przedmiocie zezwolenia na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka czy dodanie nowej przesłanki niegodności dziedziczenia w postaci uporczywego niewykonywania obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy bądź też uporczywego uchylania się od sprawowania opieki nad spadkodawcą. Projektowane zmiany co do zasady zasługują na uznanie. Jednak mając na uwadze gruntowny charakter nowelizacji, dotyczącej w istocie fundamentalnych zasad prawa spadkowego, jak również procedury cywilnej, uprzejmie proszę o informację, czy przy okazji prowadzonych prac legislacyjnych Ministerstwo Sprawiedliwości rozważało rozwiązanie problemu „podwójnych” postanowień spadkowych – zgłaszanego od wielu już lat, tak istotnego z punktu widzenia praw i zasad konstytucyjnych.  Powyższe uwagi przekazuję Panu Ministrowi na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627 z późn. zm.), z uprzejmą prośbą o uwzględnienie ich w toku prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych oraz poinformowanie Rzecznika o zajętym stanowisku. | **Uwaga informacyjna**  W Departamencie Legislacyjnym Prawa Cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęte zostały prace analityczno - koncepcyjne w kierunku znalezienia ewentualnych rozwiązań legislacyjnych likwidujących poruszony w wystąpieniu problem. W prace zaangażowano wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa, w których kompetencjach pozostają (w różnym zakresie) kwestie związane z organizacją sądownictwa, a która to współpraca może przyczynić się do wprowadzenia najbardziej efektywnego rozwiązania. Pismem z dnia 5 stycznia 2022 r. zwrócono się także o stanowisko w przedmiocie analizowanej problematyki do Prokuratury Krajowej. Poruszony przez Rzecznika problem wymaga dalszych analiz, w ramach których rozważane jest zasięgnięcie opinii prawnej połączonej z badaniami aktowymi celem dokładnego zidentyfikowania problemu, jego zakresu i charakteru, aby ewentualnie wprowadzone rozwiązania legislacyjne były adekwatne do rzeczywistych potrzeb obrotu prawnego.  Jednocześnie uprzejmie wskazuję, że po uprzednim wystąpieniu Rzecznika do Ministerstwa Sprawiedliwości (z dnia 1 lipca 2020 r.), zwrócono się do prezesów sądów o informację dotyczącą praktyki w zakresie ustalania, czy po spadkodawcy, którego dotyczy wniosek, toczyło się już postępowanie spadkowe. Efektem kwerendy było zmodyfikowanie brzmienia § 148 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.U. poz. 138 ze zm.), poprzez wprowadzenie obowiązku ustalania przez kierownika sekretariatu albo wyznaczonego pracownika w oparciu o właściwe urządzenie ewidencyjne lub Rejestr Spadkowy, czy zarejestrowano uprzednio sprawy z zakresu prawa spadkowego po tym samym spadkodawcy i dołączania akt tych spraw do nowego wniosku. Pomiędzy wejściem w życie wskazanego przepisu (30 listopada 2020 r.) a pismem RPO (27 grudnia 2021 r.) upłynął rok. Biorąc pod uwagę długość trwania postępowań oraz to, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają sprawy, w których upłynął trzymiesięczny termin wynikający z art. 407 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego wydaje się, że przynajmniej większość spraw, o których mowa w piśmie, rozpoznawana była jeszcze przed wejściem w życie § 148 Zarządzenia. |
| **2.** | Rzecznik Praw Dziecka |  | W odpowiedzi na pismo z dnia 16 grudnia 2021 r. (sygn. DLPC-I.414.6.2020), w którym przedstawiono projekt ustawy zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod  numerem UD222) z prośbą o opinię Rzecznika Praw Dziecka, uprzejmie informuję, że opiniuję pozytywnie przedstawiony projekt.  Z analizy spraw zgłaszanych do Biura Rzecznika Praw Dziecka wynika, że szczególnie istotna dla ochrony praw dziecka jest projektowana zmiana w art. 1015 k.p.c pozwalająca na zawieszenie biegu terminu do złożenia oświadczenia o odrzuceniu spadku w sytuacji, gdy równocześnie toczy się postępowanie o wyrażenie zgody na złożenie takiego oświadczenia przez Sąd. Rzecznik Praw Dziecka wielokrotnie zgłaszał potrzebę tego typu regulacji i z tego względu wyraża satysfakcję z realizacji tych postulatów. | **Uwaga informacyjna** |
| **3.** | GUGiK |  | Jako Główny Geodeta Kraju nie mogę zaakceptować propozycji zawartych w ww. projekcie dotyczących zwolnienia z opłat za dokumenty z ewidencji gruntów i budynków oraz uznania dokumentów wytworzonych na potrzeby prowadzonych postępowań sądowych, na podstawie danych zgromadzonych w rejestrach (…) za dokumenty posiadające moc prawną dokumentów  urzędowych.  W mojej ocenie projekt w takiej postaci może znacznie ograniczyć przychody państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego bez wskazania źródła rekompensaty. Szczegółowe uwagi do zapisów projektu przekazuję w załączeniu. | **Wyjaśnienie**  Sądy nie będą zwolnione z opłat za pobranie dokumentów w postaci wypisu lub wyrysu z ewidencji gruntów i budynków. Sądy obecnie są zwolnione od tej opłaty jedynie w sytuacji, gdy stroną jest Skarb Państwa. W innych przypadkach opłatę uiszczają. Tej zasady projekt nie zmienia. Sądy będą uiszczały opłatę tak, jak dotychczas. Projekt nie ingeruje w przepisy o opłatach za wydanie wypisu i wyrysu z tego rejestru. |
| **4.** | Sąd Najwyższy  BSiA SN |  | Projekt ustawy dotyczy zmian w kilku aktach normatywnych, jednakże głównym jego celem jest dokonanie istotnych modyfikacji przepisów Księgi czwartej kodeksu cywilnego „Spadki”. Społeczna doniosłość tych przepisów wydaje się oczywista, choćby z tej przyczyny, że każda osoba fizyczna, w konsekwencji nieuchronności śmierci, nabywa status spadkodawcy. Rozwiązania prawa spadkowego stosunkowo wolno przenikają do świadomości społecznej. W tym kontekście nie utraciła aktualności teza Andrzeja Stelmachowskiego, że „*prawo cywilne nie może odpowiadać temperamentowi niecierpliwych reformatorów*” (A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 19). Zmiany dotyczące prawa spadkowego zwykle są uzasadnione wtedy, gdy stanowią konsekwencję istotnych zmian społecznych, ekonomicznych, ustrojowych oraz zasad ochrony własności prywatnej i dziedziczenia, szczególnie gdy takie zasady są zagwarantowane w Konstytucji, jak ma to miejsce w obowiązującym polskim prawie.[zob. przykładowo J. St. Piątowski, (aktualizacja opracowana przez A. Kawałko i H. Witczak), *Konstytucyjne założenia polskiego prawa spadkowego* wdziele: *System Prawa Prywatnego*, tom 10 *Prawo spadkowe* (red. B. Kordasiewicz), Warszawa 2015, s. 52-61(§ 5 rozdziału I), K. Kozłowski, *Prawo dziedziczenia w świetle postanowień Konstytucji RP – zarys instytucji*, Białostockie Studia Prawnicze 2017 vol. 22 nr 4, s. 59-70, H. Zięba-Załucka, *Własność i dziedziczenie w polskiej konstytucji z 1997 r. (na tle uregulowań konstytucji wybranych państw),* Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2019, nr 1 (24), s. 5-20 i powołana w tych opracowaniach literatura]. Trudności z opanowaniem wpływu spraw sądowych nie powinny być traktowane jako przesądzająca przyczyna zmiany stanu prawnego, szczególnie że mogą mieć wiele złożonych przyczyn (w tym organizacyjnych i kadrowych), wśród których treść stosowanego przez sądy prawa nie ma znaczenia dominującego. Nie można też wykluczyć, iż zmienione przepisy mogą także w jakimś zakresie spowodować zwiększenie wpływu spraw związanych z dokonaną zmianą stanu prawnego wprost lub jedynie pośrednio. O ile dane statystyczne wskazują na wysoki wpływ spraw określonego rodzaju, to wydaje się, że w pierwszej kolejności konieczne jest bardzo dokładne zweryfikowanie, czy zastosowane narzędzie za pomocą którego dokonano ustaleń działa precyzyjnie. Badania aktowe wykazały, że nie zawsze tak jest..[Przykładowo zob. A. Wiewiórowska-Domagalska, *Refleksje na tle orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie sprzedaży konsumenckiej*, Warszawa 2014, s. 4, 19-36, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Wiewi%C3%B3rowska-A-_-sprzeda%C5%BCy-konsumenckiej1.pdf> - dostęp 10.01.2022, M. Domański, *Wybrane zagadnienia orzekania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej*, Warszawa 2016, s. 5-8, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Doma%C5%84ski-M._Wybrane-zagadnienia-orzekania-o-umieszczeniu-dziecka-w-pieczy-zast%C4%99pczej2.pdf> dostęp 10.01.2022]. Gdy nie ma narzędzia precyzyjnie ustalającego wpływ określonych spraw, bo nie posiadają one unikalnego symbolu, co obecnie ma miejsce odnośnie do spraw spadkowych z udziałem małoletniego a także spraw o wyrażenie zgody na odrzucenie/przyjęcie spadku przez małoletniego, których, miedzy innymi, dotyczy projekt ustawy, to można powziąć wątpliwość czy wymaganie opisania „stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej”, jakie powinno poprzedzać podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, o którym mowa w § 1 pkt 1 *Zasad techniki prawodawczej*, [Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz. U. 2016, poz. 283] zostało należycie wykonane, szczególnie wobec stwierdzenia autora projektu, iż „szczegółowa analiza danych, w celu oceny wpływu projektowanych rozwiązań, wymagałaby (..) badania akt co byłoby czasochłonne (..)”. Czasochłonność badania aktowego jest niewątpliwa, jednakże raporty z badania akt sądowych, poza ustaleniami statystycznymi, zwykle zawierają socjologiczno-demograficzną charakterystykę stron/uczestników badanych postępowań, opisy typowych stanów faktycznych i przeprowadzonego w nich postępowania oraz wskazują na problemy prawne, a niekiedy także organizacyjne dotyczące przedmiotu analizy. Przyczyniają się więc w bardzo istotny sposób do opisu stanu „prawa w działaniu”, którego znajomość ma doniosłe znaczenie dla oceny zasadności zmiany obowiązujących przepisów i jej kierunków. Odnotować też należy, że twórca projektu ustawy – Ministerstwo Sprawiedliwości – jest organem decyzyjnym odnośnie do sposobu prowadzenia statystyki sądowej, ustala treść i szczegółowość kwestionariuszy statystycznych, określonym kategoriom spraw przypisuje unikalne symbole. Ministrowi Sprawiedliwości podlegają też państwowe jednostki organizacyjne prowadzące działalność naukowo-badawczą, mające doświadczenie w prowadzeniu badań akt sądowych. Celowe byłoby rozważenie, czy nie należy uzupełnić kwestionariuszy statystycznych oraz podjąć badań aktowych (choćby o charakterze pilotażowym) spraw, w których stan prawny miałby zostać zmieniony, przed nadaniem ostatecznego kształtu planowanej nowelizacji. Wydaje się iż korzyść z uzyskania aktualnych danych z zakresu statystyki sądowej oraz przeprowadzenia stosownych badań dla dobrej legislacji jest oczywista. Powyższe skłania do sugestii, aby przed podjęciem decyzji co do dalszych czynności, poprzedzających wniesienie projektu ustawy do Sejmu, dokonać stosownych ustaleń, o ile zakres nowelizacji zaplanowanej w projekcie ustawy UD222 miałby pozostać niezmieniony. | **Wyjaśnienie**  Nowelizacja art. 934 k.c. doprowadzi do usunięcia z kręgu spadkobierców ustawowych jedynie dalekich krewnych, których częstokroć nie wiązały ze zmarłym jakiekolwiek więzi. Z praktyki orzeczniczej wynika przy tym, że prawnuki dziadków spadkodawcy i dalsi krewni zmarłego dochodzą do dziedziczenia po nim zazwyczaj w sytuacji odrzucenia spadku przez bliższych krewnych. Sytuacje, w których dalsi krewni zmarłego nie odrzucają spadku po jego odrzuceniu przez bliższych krewnych należą do rzadkości. Często też dalsi krewni zmarłego, którzy nie odrzucili spadku pomimo jego odrzucenia przez bliższych krewnych, wszczynają postępowania o zatwierdzenie uchylenia się od skutków niezłożenia w terminie przewidzianym do złożenia oświadczenia o odrzuceniu spadku.  Przez zbyt szeroko zakreślony krąg spadkobierców ustawowych postępowania spadkowe wydłużają się i stają się bardziej kosztowne. Sąd spadku zmuszony jest do poszukiwania dalekich krewnych spadkodawcy, często poprzez ogłoszenie w prasie, nie rzadko zachodzi też konieczność tłumaczenia dokumentów doręczanych spadkobiercom mieszkającym za granicą. Wydłużenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku i dodatkowe koszty tego postępowania w znacznej liczbie przypadków są niecelowe. Dalecy krewni zmarłego – jak wskazano – częstokroć bowiem odrzucają spadek po nim. Jednocześnie dosyć często w przedłużającej się sprawie o stwierdzenie nabycia spadku wnoszona jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Spadkobiercom zmarłego zależy bowiem na jak najszybszym uregulowaniu spraw spadkowych.  Proponowana zmiana art. 934 k.c. pozwoli na skrócenie postępowań o stwierdzenie nabycia spadku, a przez to uchroni także Skarb Państwa od odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie przepisów *ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.).* Zmiana ta przyczyni się też do zmniejszenia ilości spraw o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia o odrzuceniu spadku czy spraw o wyrażenie zgody na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem małoletniego lub osoby pozostającej pod opieką.  Ograniczenia kręgu spadkobierców ustawowych nie sposób uznać jedynie za narzędzie służące do usprawnienia toczących się postępowań czy ograniczenia ilości spraw wpływających do sądu. Zawężenie kręgu spadkobierców w sposób przewidziany w nowelizowanym art. 934 k.c. jest celowe z przedstawionych wyżej względów. Efektem tego zawężenia kręgu spadkobierców ustawowych będzie usprawnienie toczących się postępowań o stwierdzenie nabycia spadku i ograniczenie ilości spraw o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia o odrzuceniu spadku czy spraw o wyrażenie zgody na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem małoletniego lub osoby pozostającej pod opieką.  Wskazać również należy, że zostały też podjęte działania celem uzupełnienia kwestionariuszy statystycznych.  Do dnia 22 września 2021 r.  sprawy o stwierdzenie nabycia spadku czy o odebranie oświadczenia o przyjęciu/odrzuceniu spadku z udziałem małoletniego, a także sprawy o wyrażenie zgody na odrzucenie/przyjęcie spadku przez małoletniego nie posiadały unikalnego symbolu. Zaliczały się one do spraw o stwierdzenie nabycia spadku (symbol: Ns – 218), spraw o odebranie oświadczenia w przedmiocie przyjęcia/odrzucenia spadku (symbol: Ns – 267) i spraw o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka (art. 101 § 3 k.r. i o.) (symbol: Nsm – 242). Aktualnie, w wyniku zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 września 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 230), które weszło w życie w dniu 22 września 2021 r., sprawy z udziałem małoletniego uzyskały osobny symbol: Ns – 218m (o stwierdzenie nabycia spadku z udziałem osób małoletnich), Ns – 267m (o odebranie oświadczenia w przedmiocie przyjęcia/odrzucenia spadku z udziałem osób małoletnich) i Nsm – 242sp – o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka (art. 101 § 3 k.r. i o.) polegającej na zezwoleniu na przyjęcie/odrzucenie spadku w imieniu małoletniego.  Zwrócono się również z wnioskiem do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o przeprowadzenie badań aktowych. |
| **Uwagi do projektu ustawy** | | | | |
| **1.** | Sąd Najwyższy BSiA SN | art. 1 pkt 1 **dodanie w art. art. 928 § 1 k.c. punktu 4** | Koncepcja wprowadzenia do art. 928 § 1 k.c. nowej przyczyny niegodności dziedziczenia, zbliżonej w płaszczyźnie aksjologicznej do przyczyny wydziedziczenia, wymienionej w art. 1008 pkt 3 kodeksu cywilnego (uporczywe niedopełnianie względem spadkodawcy obowiązków rodzinnych), jest - co zasady - godna poważnego rozważenia. Wypracowanie stosownej formuły przepisu wymaga jednak dalszych prac analitycznych, z tym, że uporczywe niewykonywanie wobec spadkodawcy jednego z obowiązków rodzinnych, jakim jest obowiązek alimentacyjny nie nasuwa zastrzeżeń, jako nowa przyczyna niegodności. Wydaje się jednak celowe rozważenie także poniższej wersji nowelizowanego przepisu  **„**uporczywie nie wykonywał wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego **określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową**”  Wskazanie w projekcie kolejnej przyczyny niegodności, opisanej jako uporczywie uchylanie się od **sprawowania opieki** nad spadkodawcą nie wydaje się rozwiązaniem trafnym zważywszy na wyeksponowany w uzasadnieniu projektu cel, jakim miałoby być uniemożliwienie dziedziczenia osobie, której działania i/lub zaniechania spowodowały u spadkodawcy „**poczucie odtrącenia, osamotnienia, pozostawania bez wsparcia osobistego lub emocjonalnego**”. Aby zrealizować taki cel należałoby wskazać na rażące naruszenie obowiązków, których należyte wykonywanie, ze swej istoty, ma zapobiegać wyszczególnionym w uzasadnieniu odczuciom spadkodawcy. One zaś zwykle wiążą się z niewykonywaniem (bądź rażącym naruszaniem) obowiązków o różnej treści, wynikających z różnych instytucji prawa rodzinnego. (Przykładowo obowiązku wspólnego pożycia małżeńskiego, pomocy, współdziałania, wzajemnego szacunku i wspierania się, wykonywania osobistej pieczy, nad osobą której wiek bądź stan psychofizyczny tego wymaga). Wypracowanie właściwego sposobu realizacji tego celu oraz znalezienie adekwatnego, maksymalnie precyzyjnego jego sformułowania w przepisie jest bardzo trudne. Próba podjęta w projekcie nowelizacji („uporczywie uchylanie się od sprawowania opieki”) nie wydaje się zadawalająca.  Uchylanie się od sprawowania opieki może bowiem dotyczyć wyłącznie sytuacji, gdy **sąd opiekuńczy orzekł o ustanowieniu danej osoby opiekunem** **spadkodawcy** jako osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej bądź małoletniej nie pozostającej (z różnych przyczyn) pod władzą rodzicielską. Należy zważyć, że zgodnie z art. 148 § 2 k.r.o., „nie może być ustanowiony opiekunem ten, w stosunku do kogo zachodzi prawdopodobieństwo, że nie wywiąże się należycie z obowiązków opiekuna”. Sprawowanie opieki podlega **stałemu nadzorowi sądu opiekuńczego** (art. 165 k.r.o.). W sytuacji modelowej nie mieszczą się więc przypadki uporczywego (czyli „*długotrwałego, powtarzalnego, nacechowanego złą wolą i nieustępliwością*”, „*świadomego*” oraz „*ukierunkowanego*”) uchylania się od sprawowania obowiązków wynikających ze statusu prawnego opiekuna. Sąd w ramach sprawowania nadzoru, **stwierdziwszy zaniedbania opiekuna, które naruszają dobro osoby pozostającej pod opieką jest zobowiązany do zwolnienia opiekuna** (art. 169 § 2 k.r.o.). Zapewne odstępstwa od sytuacji modelowej występują. Skala odstępstw musiałaby być bardzo poważna, aby przedstawiona w projekcie propozycja wydziedziczenia z takiej przyczyny była celowa. Jednakże byłaby ona równoznaczna ze skrajnie negatywną oceną zarówno ustanawiania określonej osoby opiekunem, bez wystarczającej wstępnej weryfikacji jej zdolności do należytego wypełniania funkcji opiekuna określonej osoby w danym stanie faktycznym, jak i nadzoru sądowego nad sprawowaniem opieki. Taka ocena zaś, wymagałaby pilnego doprowadzenie do zmiany praktyki odnośnie do sprawowania przez sąd nadzoru nad wykonywaniem opieki i (zapewne) „doposażenia” sądów w stosowne, skuteczne narzędzia kontrolne (o ile aktualnie będące w ich dyspozycji zostałyby ocenione, jako niewystarczające; nadzór, nie może wyrażać się wyłącznie w zapoznawaniu się ze sprawozdaniami składanymi przez opiekunów). Prawdopodobnie potrzebne byłoby dokonanie zmian organizacyjnych urealniających bieżący nadzór nad sprawowaniem opieki. | **Uwaga częściowo uwzględniona i wyjaśnienie**  Wskazać należy, że rażące naruszenie obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy uzasadniające uznanie spadkobiercy za niegodnego może mieć również miejsce w sytuacji, gdy brak jest orzeczenia sądowego, ugody zawartej przed sądem albo innym organem albo innej umowy konkretyzującej taki obowiązek. Celem projektodawcy nie było wprowadzenie ograniczenia tylko do sytuacji, gdy spadkodawca wystąpił z roszczeniem alimentacyjnym wobec spadkobiercy.  Odnośnie obowiązku alimentacyjnego należy wskazać, że jego treść i zakres regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.  Obowiązki i uprawnienia alimentacyjne mogą wynikać ze stosunków pokrewieństwa (art. 129 k.r.o.), przysposobienia (art. 131 k.r.o.), powinowactwa (art. 27 i 144 k.r.o.) i małżeństwa (art. 27 i 130 k.r.o.). Obowiązek alimentacyjny polega na dostarczaniu środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania względem krewnych w linii prostej i między rodzeństwem (art. 128 k.r.o.). Szczególne zasady w ramach tej instytucji dotyczą dzieci, wobec których rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych, gdy te nie są jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie - wyjątkiem jest sytuacja, w której dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania (art. 133 § 1 k.r.o). W odniesieniu do innych członków rodziny uprawniony do świadczeń alimentacyjnych jest tylko ten, kto znajduje się w niedostatku (art. 133 § 2 k.r.o).  Proponowana regulacja nie zagraża interesom i wolnej woli spadkodawcy i nie uniemożliwia mu decydowania o tym, czy dana osoba będzie rzeczywiście niegodna dziedziczenia po nim. Spadkodawca ma bowiem możliwość przebaczenia takiej osobie (art. 930 k.c.).  Dla skuteczności tej czynności, wystarczające jest dostateczne rozeznanie (art. 930 k.c.). Sąd rozpoznający sprawę o uznanie danego spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia będzie badał w toku postępowania dowodowego, czy spadkodawca przebaczył spadkobiercy i nie uzna go za niegodnego w razie pozytywnego ustalenia w tym kierunku. Co istotne, spadkodawca może również ustanowić taką osobę spadkobiercą w sporządzonym przez siebie testamencie.  Aktualna treść projektowanego art. 1 pkt 1 brzmi następująco: „*uporczywie uchylał się od wykonywania obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy lub od sprawowania nad nim opieki”.*  Uzupełniono uzasadnienie w zakresie wyraźnego wskazania znaczenia pojęcia „opieka” podając, że przez opiekę należy tu rozumieć opiekę w znaczeniu potocznym, to jest jako faktyczną pomoc i dbanie o inną osobę, o jej dobre samopoczucie. Opieki w rozumieniu projektowanego przepisu nie należy utożsamiać z opieką zinstytucjonalizowaną, o której mowa w k.r.o. (art. 94 § 3, art. 145–174 k.r.o., art. 175– 177 k.r.o.) czy kuratelą nad osobą, która wymaga pomocy w załatwieniu pojedynczej sprawy lub spraw pewnego rodzaju (por. art. 183 k.r.o.), np. reprezentacji i sprawowania zarządu majątkiem (art. 181 k.r.o.), strzeżenia przyszłych praw (art. 182 k.r.o.). |
| **2.** | Sąd Najwyższy BSiA SN | art. 1 pkt 2 –**zmiana art. 934 k.c.** | Wobec braku informacji co do skali występowania przypadków powołania do dziedziczenia innych zstępnych dziadków niż wymienieni w ograniczającej propozycji projektu, ani informacji o wielkości udziału odległych zstępnych dziadków wśród wnioskodawców w sprawach o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia o przyjęciu/odrzuceniu spadku, nie jest możliwe zajęcie stanowiska (ani aprobującego, ani krytycznego,) co do celowości zaprojektowanej zmiany. | **Wyjaśnienie**  Zwrócono się z wnioskiem do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o przeprowadzenie badań aktowych. |
| **3.** | Sąd Najwyższy BSiA SN | art. 1 pkt 3 -**zmiana art. 1015 k.c.**, art.1 pkt 4 – **zmiana art.1019 k.c.**, art.1 pkt 5 – **zmiana art. 1030 k.c.** | Proponowane zmiany są godne aprobaty | **Uwaga pozytywna - aprobująca zmiany** |
| **4.** | Sąd Najwyższy BSiA SN | art. 2, art. 3 pkt 1 i pkt 2 w zw. z art. 5 pkt 1 | Wydaje się, iż decyzja o zasadności przekazania do właściwości **sądu spadku** udzielania zezwolenia na przyjęcie lub odrzucenie spadku, jako na czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka lub osoby pozostającej pod opieką, powinna być poprzedzona dodatkowymi ustaleniami, których nie dokonano.  W świetle informacji z badania akt spraw o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka, przeprowadzonego w 2014 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości (J. Słyk, *Orzekanie w sprawach o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka*, Prawo w Działaniu 2015, nr 21, s. 191-243) ustalono, że 60% zbadanych spraw o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka dotyczyło wniosku o zezwolenie na odrzucenie spadku (zob. s. 218 oraz tabela 13 na s. 219). Autor badania ustalił (s. 220), że najczęściej (69,2%) w uzasadnieniu wniosku o zezwolenie na odrzucenie spadku wskazywane były długi spadkowe. Jednakże, aż w 20% zbadanych spraw „*rodzice jedynie podejrzewali istnienie długów*”, a w 8,3% brak było jakiegokolwiek uzasadnienia wniosku. **Sądy co do zasady nie prowadziły postępowania dowodowego pozwalającego na szczegółowe określenie wartości majątku spadkowego**. W 71,7% spraw, których przedmiotem było odrzucenie spadku nie można było określić wartości długów odziedziczonych przez dzieci (s. 221). Jerzy Słyk stwierdził (s. 242), że: „*Akta badanych spraw rzadko dostarczały kompleksowych informacji na temat rodziców dziecka, ich kwalifikacji i odpowiedzialności, wykonywanej przez nich władzy rodzicielskiej, sytuacji majątkowej rodziny i dziecka. Ponadto w postępowaniach dotyczących złożenia w imieniu dziecka oświadczenia o odrzuceniu spadku w mniej niż 30% spraw możliwe było określenie wartości długów spadkowych. W mniej niż 1/4 wszystkich zbadanych spraw sądy przeprowadziły dowód z wywiadu środowiskowego kuratora sądowego. Głównym źródłem informacji są z reguły wyjaśnienia samych uczestników postępowania (..)”.* Mimo tego aż w 94,2% spraw o zezwolenie na odrzucenie spadku wniosek został uwzględniony. Zważywszy na te ustalenia można założyć, iż w licznych przypadkach wiedza sądu spadku o różnych okolicznościach istotnych dla oceny czy dobro dziecka przemawia za przyjęciem czy też za odrzucenie spadku w danej sprawie (w szczególności wiedza o długach spadkowych) mogła być pełniejsza niż wiedza sądu opiekuńczego. Nie wynikało to jednak z błędnej koncepcji odnośnie do właściwości sądu opiekuńczego w sprawach o udzielenie stosownego zezwolenia, ale głównie (o ile nie wyłącznie) z niedoskonałości postępowania dowodowego przed sądem opiekuńczym. Być może więc należałoby w pierwszej kolejności podjąć działania zmierzające do poprawy orzecznictwa sądów opiekuńczych w sprawach dotyczących ochrony majątkowych interesów osób pozostających pod władza rodzicielską oraz osób pozostających pod opieką, o ile stan orzecznictwa nie uległ istotnej poprawie od daty wskazanego badania (co wymagałoby weryfikacji przez aktualne badanie). Sąd opiekuńczy ma (bądź może uzyskać) wiedzę o całokształcie sytuacji dziecka i jego rodziny a także o całokształcie sytuacji osoby pozostającej pod opieką, jaką nie dysponuje sąd spadku. Stwarza to możliwość właściwej ochrony dobra wskazanych grup osób przez wydanie bądź odmowę zezwolenia na dokonanie rozważanej czynności. Dogłębnego badania i oceny wymagałaby też sama koncepcja stanów faktycznych w jakich sąd opiekuńczy powinien zezwalać rodzicom (opiekunowi) na dokonanie czynności zarządu majątkiem dziecka (osoby pozostającej pod opieką). W szczególności, czy nadal o konieczności zezwolenia powinna przesądzać ocena, że zamierzona czynność przekracza zakres zarządu „zwykłego”, czy też celowe byłoby bardziej precyzyjne opisanie w ustawie przypadków wymagających zezwolenia sądu. | **Wyjaśnienie**  W obecnym kształcie projekt zmierza do rezygnacji z konieczności uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego albo w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych, sądu spadku, na dokonanie czynności polegającej na odrzuceniu spadku przez rodziców w imieniu dziecka, jeżeli dziecko jest powołane do dziedziczenia wskutek uprzedniego odrzucenia spadku przez rodzica, któremu w tym zakresie przysługuje władza rodzicielska, chyba że inny zstępny rodziców tego dziecka przyjmuje spadek.  **Wobec powyższego zgłoszone uwagi – przy uwzględnieniu obecnego rozwiązania – wydają się być bezprzedmiotowe.**  Aktualne brzmienie projektowanego art. 2 brzmi następująco:  **„Art. 2.** W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359) wprowadza się następujące zmiany:   1. w art. 101:   a) § 3 otrzymuje brzmienie:  „§ 3. *Rodzice nie mogą bez zezwolenia sądu opiekuńczego albo w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych, sądu spadku, dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani wyrażać zgody na dokonywanie takich czynności przez dziecko*”.  b) po § 3 dodaje się § 4i 5 w brzmieniu:  „ § 4. *Nie wymaga zezwolenia sądu opiekuńczego albo w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych, sądu spadku, czynność polegająca na odrzuceniu spadku przez rodziców w imieniu dziecka, jeżeli dziecko jest powołane do dziedziczenia wskutek uprzedniego odrzucenia spadku przez rodzica, któremu w tym zakresie przysługuje władza rodzicielska, chyba że inny zstępny rodziców tego dziecka przyjmuje spadek*.  § 5. *Czynność, o której mowa w § 1 wymaga zgody drugiego rodzica, któremu także przysługuje władza rodzicielska, chyba że jest dokonywana przez rodziców wspólnie*.”.   1. art. 156 otrzymuje brzmienie:   „Art. 156. *Opiekun powinien uzyskać zezwolenie sądu opiekuńczego albo, w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych, sądu spadku, we wszelkich ważniejszych sprawach, które dotyczą osoby lub majątku małoletniego*.”.” |
| **5.** | UODO |  | Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z motywem 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietna 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.[[1]](#footnote-1)), dalej: rozporządzenie 2016/679, akt ten ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, niemniej prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego może doprecyzować operacje i procedury przetwarzania danych osobowych przez sądy i inne organy wymiaru sprawiedliwości. Właściwość organów nadzorczych nie powinna dotyczyć przetwarzania danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości - tak by chronić niezawisłość sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powinna istnieć możliwość powierzenia nadzoru nad takimi operacjami przetwarzania danych specjalnym organom w systemie wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, organy te powinny w szczególności zapewnić przestrzeganie przepisów niniejszego rozporządzenia, zwiększać w wymiarze sprawiedliwości wiedzę o jego obowiązkach wynikających z niniejszego rozporządzenia oraz rozpatrywać skargi związane z takim operacjami przetwarzania danych.  Rozwiązania zawarte w art. 3 pkt 1 art. 4, art. 6 i art. 7 projektu - zgodnie z intencją projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do projektu - mają łącznie na celu zapewnienie możliwości nieograniczonego w czasie sięgania do danych zgromadzonych w rejestrach, bazach i ewidencjach publicznych takich jak: Baza Usług Stanu Cywilnego, rejestr danych kontaktowych oraz ewidencja gruntów i budynków, na potrzeby prowadzonych postępowań nieprocesowych. Nie kwestionując faktu, że projektowane uprawnienia dla sądów wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie sposób nie zauważyć, że rozwiązania te zasadniczo zmieniają dotychczasowy model przetwarzania danych osobowych w trakcie procesu cywilnego. Dostęp do danych osobowych z rejestrów publicznych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych w formie teletransmisji generuje bowiem wiele ryzyk, związanych w szczególności z koniecznością zachowania poufności i integralności tych danych, a także w kontekście i zakresie cyberbezpieczeństwa. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym w trakcie postępowania cywilnego można w nieograniczony sposób w formie teletransmisji pozyskiwać dane osobowe z rejestrów publicznych wymaga głębokiej analizy i refleksji w kontekście wprowadzenia odpowiednich procedur uwzgledniających możliwe ryzyka dla przetwarzania w tej formie takich danych osobowych. Należy podkreślić, że dla oceny zaproponowanych w projekcie rozwiązań duże znaczenie powinna mieć treść motywu 31 rozporządzenia 2016/679, zdanie drugie w brzmieniu: Żądanie 1) Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018, str. 2 oraz Dz. Urz. UE L 74 z 4.03.2021, str. 35. 3 ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych. Przetwarzając otrzymane dane osobowe, takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie przepisów o ochronie danych, zgodnie z celami przetwarzania. Warto wskazać również na wyrok TSUE C-201/14[[2]](#footnote-2) w sprawie Sarmanda Bara, z którego treści wynika, że odrębne organy w ramach administracji publicznej należy traktować jako odrębnych administratorów z własnymi przesłankami, co w konsekwencji oznacza, że organ któremu w ramach administracji przekazuje się dane osobowe jest odbiorcą. Trzeba również zwrócić uwagę, że podmioty zobowiązane do udostępniania sądom w drodze teletransmisji dostępu do prowadzeniu przez siebie rejestrów i baz nie przestają być administratorami zgromadzonych tam danych osobowych i cały czas ponoszą odpowiedzialność za legalność, celowość i proporcjonalność udostępnianych danych osobowych. A zatem, celem uniknięcia ryzyka łączenia zbiorów danych lub też przekazywania danych niezgodnie z celami, projektodawca powinien rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony przyczynią się do usprawnienia procesów przetwarzania danych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a z drugiej ograniczą ryzyka związane z tym przetwarzanie a także zapewnią administratorom tych zbiorów i baz danych realną kontrole nad tym procesem wynikającym z ich statusu. Na aspekt przetwarzania danych w trybie teletransmisji pod kątem stworzenia dodatkowych gwarancji normatywnych w związku z koniecznością realizacji zasady rozliczalności przez administratora udostępniającego, organ nadzorczy wielokrotnie zwracał uwagę w swoich opiniach legislacyjnych, a także w związku z doświadczeniami kontrolnymi. Troska o prawidłową ochronę danych osobowych osób, których dane dotyczą, wymaga, żeby projektodawca rozważył przeprowadzenie na potrzeby niniejszych zmian prawa testu prywatności – aby w tworzonych przepisach została uwzględniona ochrona prywatności i danych w fazie projektowania przedmiotowych przepisów prawa (art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2016/679[[3]](#footnote-3)) , oraz aby przeprowadzona została ocena skutków dla ochrony danych w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem tej podstawy prawnej (art. 35 ust. 1[[4]](#footnote-4) i ust. 10 rozporządzenia 2016/679[[5]](#footnote-5)). Przy wypracowywaniu rozwiązań prawnych powinno się uwzględniać wyniki takiej analizy, oceny skutków dla ochrony danych i ich wpływ na kształt i treść określonych regulacji stanowiących o dokonywaniu operacji na danych osobowych. Ma to istotne znaczenie w kontekście eliminowania - mocą stosownych regulacji - ryzyk naruszania praw i wolności osób fizycznych, których dane mają być i będą przetwarzane, o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze zagrożeń, wynikających z określanych a następnie dokonywanych czynności przetwarzania danych, zważywszy na rodzaj przetwarzania - w szczególności z użyciem nowych technologii - ze względu na charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania. Dokonanie przez projektodawcę ww. czynności jest istotne dla wypracowania i przyjęcia w przepisach prawa regulacji zabezpieczających poszanowanie zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych gwarantujących ochronę praw osób, których dane miałyby w proponowany sposób być przetwarzane a także zgodnie z motywem 20 rozporządzenia 2016/679 przyczyniłoby się do przestrzeganie przepisów rozporządzenia 2016/679 w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy cywilne. | **Wyjaśnienie**  W pierwszym rzędzie wskazać należy, że projektowane zmiany **mają na celu zapewnienie potencjalnej możliwości** sięgania do danych zgromadzonych w rejestrach, bazach i ewidencjach publicznych takich jak: Baza Usług Stanu Cywilnego, rejestr danych kontaktowych, ewidencja gruntów i budynków czy ZSIN (Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach), na potrzeby prowadzonych postępowań.  Zaznaczenia wymaga, że proponowane zmiany nie wprowadzają innych rozwiązań niż dotychczas funkcjonujące. Oczywiste jest, że sądy będą sięgać do odpowiednich rejestrów/baz/systemów jedynie w sytuacji, gdy przepis to jasno przewiduje, zaś dostęp ten będzie realizowany w trybie przewidzianym w odpowiednich przepisach, które regulują funkcjonowanie tych rejestrów/baz/systemów. Przepisom dającym sądom prawo dostępu do stosownych rejestrów/baz/systemów odpowiadają stosowne przepisy, które wskazują okoliczności, w których sądy są uprawnione do sięgania do informacji zawartych w tych rejestrach/bazach/systemach.  Projekt w art. 3 pkt 1 przewiduje dodanie po art. 515 przepisu art. 5151 w następującym brzmieniu:  „Art. 5151. *Jeżeli ustawa nakłada na sąd obowiązek ustalania faktów lub uczestnik postępowania uprawdopodobni, że uzyskanie istotnych informacji jest nadmiernie utrudnione lub powodowałoby nieuzasadnioną zwłokę, sąd może je pozyskać w szczególności w drodze elektronicznej z dostępnych rejestrów publicznych*.”.  Podany przepis wskazuje zatem wyraźnie, że sąd może pozyskać dane z dostępnych rejestrów publicznych wyjątkowo, a zatem jedynie wówczas, gdy:  a) ustawa nakłada na sąd obowiązek ustalenia faktów lub  b) uczestnik postępowania uprawdopodobni, że uzyskanie istotnych informacji jest nadmiernie utrudnione lub powodowałoby nieuzasadnioną zwłokę.  Należy wskazać, że w sądach funkcjonują stosowne procedury, mające na celu nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych, których administratorami są sądy. Regulacje w tym zakresie przewiduje ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (dział IVa ustawy, w szczególności art. 175db i art. 175dd). |
| **6.** | GUGiK | Art. 4 pkt 1  W art. 24 w ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:  *„2b) sądów na potrzeby prowadzonych postępowań;”.* | Proponowana zmiana zmierza w kierunku dodania do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne kolejnej grupy podmiotów uprzywilejowanych w dostępie do danych w ewidencji gruntów i budynków, ale w żaden sposób nie ułatwia obywatelom dostępu do tego publicznego rejestru.  Dodatkowo sądy mają już dostęp do danych ewidencji gruntów i budynków na podstawie art. 24 ust 5 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzn*e (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990) i nie ma potrzeby rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych.  **Należy usunąć przepis z projektu ustawy.** | **Uwaga nieuwzględniona**  Z praktyki sądów wynika, że nie wszystkie urzędy uwzględniają wnioski sądów powołujących się na „interes prawny”, o którym mowa w art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, a w konsekwencji sądy nie mogą pozyskać danych z ewidencji gruntów i budynków, które są niezbędne Ponadto trudno zgodzić się z twierdzeniem, że projektowana zmiana w żaden sposób nie ułatwia obywatelom dostępu do tego publicznego rejestru. Otóż zgodnie z projektowanym art. 5151 k.p.c., jeżeli ustawa nakłada na sąd obowiązek ustalania faktów lub uczestnik postępowania uprawdopodobni, że uzyskanie istotnych informacji jest nadmiernie utrudnione lub powodowałoby nieuzasadnioną zwłokę, sąd może je pozyskać w szczególności w drodze elektronicznej z dostępnych rejestrów publicznych. |
| **7.** | GUGiK | Art. 4 pkt 2  Art. 24b w ust. 1 pkt 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego otrzymuje brzmienie:  *„4) udostępnianie sądom danych z ewidencji gruntów i budynków na potrzeby prowadzonych postępowań, w tym dokonywania sprawdzeń, o których mowa w art. 6268 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego;”.* | **Należy usunąć przepis z projektu ustawy.**  Wyjaśniam, że art. 24b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przedstawia zadania systemu teleinformatycznego jakim jest Zintegrowany System informacji o nieruchomościach (ZSIN). Tymczasem zaproponowana regulacja tworzy zupełnie inne zadanie, do którego ten system nie jest przewidziany, a środki finansowe na rozbudowę systemu nie zostały przewidziane w OSR. | **Uwaga uwzględniona**  Zaproponowano zmianę w art. 24b w ust. 1 pkt 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, któremu nadano nowe brzmienie: „6) *udostępnianie organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych a także sądom na potrzeby prowadzonych postępowań*.” |
| **8.** | GUGiK | Art. 5 pkt 2  W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych po art. 20a dodaje się art. 20b w brzmieniu:  *„Art. 20b. Dokumenty wytworzone na potrzeby prowadzonych postępowań sądowych, na podstawie danych zgromadzonych w rejestrach, bazach lub ewidencjach, do których sąd ma zapewniony dostęp na podstawie przepisów szczególnych, posiadają moc prawną dokumentów urzędowych.”.* | Zaproponowana regulacja może doprowadzić do bardzo niebezpiecznych sytuacji, w których będą tworzone dokumenty posiadające moc prawną dokumentów urzędowych:   1. poza kontrolą organu prowadzącego rejestr, bazę lub ewidencję, który jako jedyny posiada odpowiednią wiedzę w zakresie wiarygodności i aktualności informacji zawartych w tej ewidencji. 2. z co najmniej niejasną sytuacją związaną z odpowiedzialnością za wytworzone dokumenty; 3. z niejasną sytuacją dotyczącą kręgu osób lub podmiotów, które będą mogły takie dokumenty wytwarzać.   W przypadku danych ewidencji gruntów i budynków, tylko dokumenty wytworzone przez organ prowadzący tą ewidencję (Wypis z rejestru gruntów lub Wyrys z mapy ewidencyjnej) gwarantują wiarygodność i aktualność informacji w niej zawartych.  Zasada, że jedynie organ prowadzący dany rejestr, bazę lub ewidencję jest upoważniony do wydawania dokumentów posiadających moc prawną dokumentów urzędowych nie może zostać naruszona.  **Należy usunąć przepis z projektu ustawy.** | **Uwaga uwzględniona**  Przepis został usunięty. |
| **Uwagi do uzasadnienia projektu** | | | | |
| **1.** |  |  |  |  |
| **Uwagi do Oceny Skutków Regulacji** | | | | |
| **1.** | GUGiK | Pkt 6 OSR  *”(…) Umożliwienie sądom pozyskiwania tych danych w postępowaniach nieprocesowych może* ***w niewielkim stopniu*** *spowodować uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.”*  *„(…)Łączne uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego można oszacować maksymalnie na około 145 mln zł rocznie, przy przyjęciu, że sądy będą pozyskiwać przedmiotowe dane samodzielnie we wszystkich prowadzonych sprawach, co uznać należy za wątpliwe.* | **Zapisy OSR są ze sobą sprzeczne.** OSR wskazuje, że umożliwienie sądom pozyskiwania danych z ewidencji gruntów i budynków w niewielkim stopniu może uszczuplić dochody jednostek samorządu terytorialnego po czym w dalszej części OSR wskazano, że łączne uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego można oszacować maksymalnie na około 145 mln zł rocznie.  **W związku z tym proponowane zmiany mogą spowodować bardzo duże zmniejszenie dochodów powiatów, na co wskazują chociażby kwoty wskazane w tabeli w pkt 6 OSR.**  **Nie wskazano też sposobu rekompensaty utraconych wpływów jednostkom samorządu terytorialnego.** | **Wyjaśnienie**  Sądy nie będą zwolnione z opłat za pobranie dokumentów w postaci wypisu lub wyrysu z ewidencji gruntów i budynków. Sądy obecnie są zwolnione od tej opłaty jedynie w sytuacji, gdy stroną jest Skarb Państwa. W innych przypadkach opłatę uiszczają. Tej zasady projekt nie zmienia. Sądy będą uiszczały opłatę tak, jak dotychczas. Projekt nie ingeruje w przepisy o opłatach za wydanie wypisu i wyrysu z tego rejestru. |

1. Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018, str. 2 oraz Dz. Urz. UE L 74 z 4.03.2021, str. 35. [↑](#footnote-ref-1)
2. Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 1 października 2014 r.(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Cluj - Rumunia) - Smaranda Bara i in./Casa Naţională de Asigurări de Sănătate, Preș edintele Casei Naț ionale de Asigurări de Sănătate, Agenţia Naţională de Administrare Fiscală (ANAF). [↑](#footnote-ref-2)
3. Zgodnie z art 25 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator – zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania – wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę. 5 Zgodnie z art. 35 ust [↑](#footnote-ref-4)
5. Zgodnie z art. 35 ust. 10 rozporządzenia 2016/679 ust. 1–7 nie mają zastosowania, jeżeli przetwarzanie na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) lub e) ma podstawę prawną w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, i prawo takie reguluje daną operację przetwarzania lub zestaw operacji, a oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem tej podstawy prawnej – chyba że państwa członkowskie uznają za niezbędne, by przed podjęciem czynności przetwarzania dokonać oceny skutków dla ochrony danych. [↑](#footnote-ref-5)