



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1113

Warszawa, 28 marca 2025 r.

BSA I.021.12.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 25 lutego 2025 r., SPS-III.020.38.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Rolników*.

Z poważaniem,

WZ.

Prof. dr hab. Joanna Misztal-Konecka

Prezes Sądu Najwyższego

Kierujący pracą Izby Cywilnej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-III.020.38.12.2025**

Data wpływu **31.03.2025 r.**



BSA I.021.12.2025

Uwagi do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Rolników (druk sejmowy nr 1113)

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy cechuje się metodą regulacji właściwą prawu administracyjnemu, gdyż powołuje nową jednostkę władzy publicznej – Rzecznika Rolników, określa jego zadania i kreuje normy kompetencyjne oraz reguluje kształt jego otoczenia instytucjonalnego. Stanowi, że Rzecznik Rolników strzeże praw rolników określonych w ustawach i aktach ustawodawczych Unii Europejskiej, czuwa nad należytą realizacją zadań władz publicznych wobec rolników, działa na rzecz równego traktowania rolników i mieszkańców wsi, a także wspiera ochronę rolników przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 1 projektu).

W zasadniczej części projekt ustawy o Rzeczniku Rolników nie zawiera przepisów, które wpływałyby na funkcjonowanie, oraz na podstawie których orzekałby Sąd Najwyższy. Z uwagi na treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t. jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 622, dalej: uSN) zakres uwag stanowiących treść opinii ogranicza się do wzbudzających zastrzeżenia z jurydycznego punktu widzenia materii prawa sądowego oraz aspektów legislacyjnotechnicznych.

Spośród relewantnych z punktu widzenia kompetencji i funkcjonowania Sądu Najwyższego przepisów, wypada wskazać na przyznane Rzecznikowi Rolników uprawnienie do wnoszenia skarg nadzwyczajnych (art. 10 pkt 5 projektu), do występowania o podjęcie przez skład siedmiu sędziów uchwały usuwającej rozbieżności w wykładni przepisów prawa przez sądy powszechne, sądy wojskowe lub Sąd Najwyższy w zakresie dotyczącym ochrony praw rolników (art. 83 uSN; zob. art. 10 pkt 4 projektu) oraz do wzięcia udziału w postępowaniach w sprawach cywilnych, jeśli tylko jedną ze stron jest rolnik, który wyraził na piśmie zgodę na udział Rzecznika (art. 10 pkt 6 projektu). Wszystkie wymienione wyżej uprawnienia stanowią powielenie analogicznych kompetencji wynikających m.in. z obowiązującej już art. 9 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668), z art. 82 § 2 oraz art. 89 § 2 uSN.

Przedłożenie do prac legislacyjnych kolejnego projektu aktu normatywnego poszerzającego krąg podmiotów uprawnionych do występowania ze skargą nadzwyczajną do Sądu Najwyższego skłania do rozważenia celowości proponowanej regulacji. Obecnie uprawnieni do wnoszenia skarg nadzwyczajnych są: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Każdy z nich wnosi skargę nadzwyczajną w zakresie swoich kompetencji i zadań, przy czym wypada dostrzec, że zakres spraw, w których skargi wnoszą Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich ma charakter uniwersalny, przez co krzyżuje się z kompetencjami w tym zakresie pozostałych uprawnionych podmiotów (por. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, art. 89 nb 44-53). W tym kontekście warta rozważenia jest rezygnacja wyposażenia Rzecznika Rolników w kompetencje, które *de lege lata* wykonują Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich, dysponujący zasobami ludzkimi i materialnymi odpowiednimi do realizacji tej kompetencji. Dublowanie kompetencji nie jest pożądaną również perspektywą art. 7 Konstytucji RP. Regulowanie materii uprzednio prawnie uregulowanej stanowi rozwiązanie nieefektywne oraz sprzeczne z zasadami legalizmu i praworządności. Jednocześnie należy stwierdzić, że przyznanie prawa do wnoszenia skargi z art. 89 uSN przez Rzecznika Rolników nie wpłynie bezpośrednio na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Może jednak mieć realny wpływ na jego funkcjonowanie. Ze względu

prakseologicznych byłoby pożądane, aby skargi nadzwyczajne wnoszone były przez przygotowane do tego merytorycznie i organizacyjnie podmioty, zwłaszcza posiadające w tej mierze wieloletnie doświadczenie, pozytywnie oddziałujące na płynność procedowania ww. nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Analogiczna uwaga dotyczy przyznania Rzecznikowi Rolników uprawnienia do występowania o podjęcie przez skład siedmiu sędziów uchwały usuwającej rozbieżności w wykładni przepisów prawa przez sądy powszechne, sądy wojskowe lub Sąd Najwyższy w zakresie dotyczącym ochrony praw rolników (art. 83 uSN). Stwierdzenie, że przyznanie uprawnienia uzasadnione jest istnieniem rozbieżności w wykładni przepisów prawa w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego *per se* nie wydaje się przesądzać o potrzebie przyznania Rzecznikowi Rolników prawa do inicjowania uchwał ujednolicających orzecznictwo (por. A. Piszcz, [w:] G. Kozieł [red.], *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 9 nb 2). Zasadne wydaje się pytanie, czy powielenie uprawnienia obecnego w aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie pozostałych uprawnionych podmiotów (Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców) jest samo w sobie uzasadnione. Dublowanie kompetencji traktuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego jako przypadek naruszenia zasad legalizmu i praworządności potencjalnie rodzącego chaos prawny i spory kompetencyjne, negatywnie oddziałujące na ochronę praw obywateli (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, art. 7 nb 2).

Normy kompetencyjne, pozwalające Rzecznikowi Rolników na wzięcie udziału w postępowaniach w sprawach cywilnych, jeśli tylko jedną ze stron jest rolnik, który wyraził na piśmie zgodę na udział Rzecznika (art. 10 pkt 6 projektu) oraz żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu (art. 10 pkt 9 projektu) jedynie pośrednio wpływają na funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Celowość przyznania tych uprawnień, podobnie jak pytanie o celowość powołania nowej instytucji, wpisuje się w uwagi poczynione wyżej odnośnie skargi nadzwyczajnej i usuwania rozbieżności orzecznich przez uchwały Sądu Najwyższego.

Projekt ustawy posługuje się niekiedy nieprecyzyjnymi wyrażeniami, które nie pozwalają na jednoznaczne wskazanie adresatów danej normy. Przykładowo, art. 12 projektu przewiduje prawo Rzecznika Rolników do zwracania się „do właściwych organów, organizacji lub instytucji publicznych” z ocenami i wnioskami o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw rolników oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie (por. art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t. jedn. Dz. U. z 2024, poz. 1264). Wypada dostrzec potrzebę bardziej precyzyjnego sformułowania przepisu ze względu na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kompetencje organów władzy publicznej powinny być jednoznacznie i precyzyjnie określone, a domniemanie istnienia kompetencji organu w przypadku wątpliwości interpretacyjnych nie jest dopuszczalne bez naruszenia zasad legalizmu i praworządności (por. *mutatis mutandis* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66; P. Tuleja, [w:] L. Bosek, M. Safjan [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1. Komentarz do rt. 1-86*, Warszawa 2016, art. 7 nb 14), nawet gdyby służyło ono ochronie konstytucyjnych wartości (zob. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23). Uwagi te mają szczególne znaczenie w przypadku organów władzy sądowniczej, których niezależność od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej ma fundamentalne dla praworządności znaczenie.

Pewne wątpliwości budzi przepis art. 13 projektu, który nakazuje organowi, organizacji lub instytucji, o których mowa w art. 12 projektu zapewnić dostęp do akt i dokumentów spraw zakończonych, udzielać żądanych przez Rzecznika informacji i wyjaśnień oraz udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć (art. 13 ust. 1-2 projektu). Artykuł 13 ust. 2 pkt 2-3 projektu nie precyzuje przy tym, czy udzielanie Rzecznikowi informacji i wyjaśnień oraz udzielanie wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięć organiczne jest

jedynie do spraw zakończonych. Projekt ustawy nie precyzuje wreszcie, czy „dostęp do akt” oznacza dostęp do akt sprawy w rozumieniu art. 96a uSN czy również do akt osobowych znajdujących się w zasobach Sądu Najwyższego. Z uwagi na wrażliwość danych zawartych w aktach spraw sądowych, nie wspominając o aktach osobowych, kompetencja do żądania doń wglądu powinna być – na zasadzie *exceptiones non sunt extendendae* – precyzyjnie określona.

II. W pozostałym zakresie projekt zawiera szereg przepisów zmieniających o charakterze dostosowującym, w tym dotyczących art. 83 i 89 uSN, których ocena ma charakter wtórny do uwag zamieszczonych powyżej.

III. Zastrzeżenia budzi strona legislacyjnotechniczna projektu. Dołączone uzasadnienie należy ocenić jako co najmniej powierzchowne (niecałe 1,5 strony A4). Streszcza ono treść projektu, lecz nie wyjaśnia powodów stojących za przyjęciem go w danym kształcie. Należy przyznać projektodawcom rację, że projekt wzorowany jest na ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668), jednak konstatacja ta nie może stanowić substytutu uzasadnienia. W doktrynie powszechnie podkreśla się istotną rolę, jaką pełni uzasadnienie. Jego funkcją jest ujawnienie intencji prawodawcy. Ponadto, stanowi ono mechanizm kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, LEX/el., § 12 nb 1). Uzasadnienie projektu ustawy powinno szczególnie uwzględniać okoliczność, że regulowana materia dotyczy ochrony konstytucyjnych praw i wartości.

Projekt nie spełnia zatem wymogów stanowiących przez § 12 Zasad Techniki Prawodawczej (zob. załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. ws. „Zasad Techniki Prawodawczej”, t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: ZTP). Przepis ten stanowi, że uzasadnienie projektu winno zawierać przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych wyników. Jeszcze dobitniej wymogi te widoczne są w art. 34 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. M.P. z 2022 r., poz. 990), który w odniesieniu do uzasadnienia projektu ustawy wymaga wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, uzasadnienie do projektu ustawy powinno dowodzić empirycznie potrzeby wprowadzenia danej regulacji. Szczęólnego podkreślenia w kontekście przedłożonego projektu wymaga pogląd uznający za wadliwe „takie uzasadnienie, które jest powtórzeniem, niekoniecznie dosłownym, treści omawianego przepisu. Uzasadnienie powinno być jasne i wyczerpujące” (G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., § 12 nb 3). Rezygnacja projektodawcy ze sporządzenia uzasadnienia, które spełniałoby owe wymogi nie pozwala na pogłębioną ocenę zaproponowanej regulacji pod kątem zamierzeń projektodawców.

Wątpliwości budzi także usytuowanie art. 24 w układzie projektowanej ustawy. Artykuł ten łączy przepisy o charakterze ustrojowym (art. 24 ust. 1 i 3) wraz z przepisem przejściowym (art. 24 ust. 2). Treścią przepisu art. 24 ust. 1 projektu jest powołanie Rzecznika Rolników jako organu, treścią art. 24 ust. 3 projektu jest powołanie Biura Rzecznika Rolników, zaś art. 24 ust. 2 określa w sposób epizodyczny sposób powołania Rzecznika Rolników na pierwszą kadencję. Przyjęta redakcja przepisu stanowi naruszenie § 24 ZTP, nakazującego uporządkowanie szczegółowych przepisów ustawy w taki sposób, aby dać pierwszeństwo przepisom materialnoprawnym, następnie ustrojowym, proceduralnym i karnym. Oba przepisy ustrojowe należałoby konsekwentnie przenieść na czoło projektowanej ustawy. Przepis art. 24 ust. 2 projektu wypada natomiast pozostawić w końcowej części projektu (por. § 15 ZTP). Przemawiają o tym względy logiki (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 152) oraz sprzyjając komunikatywności względ na jednolitość konstrukcyjną aktów rangi ustawowej.

Konkludując, należy stwierdzić, że zawarte w przedłożonym projekcie ustawy o Rzeczniku Rolników uprawnienia do zainicjowania działań orzeczniczych przez Sąd Najwyższy wymagają rozważenia pod kątem ich celowości, w szczególności zaś pod kątem dublowania się z istniejącymi

rozwiązaniami prawnymi. Wymaga tego wzgląd na zasady legalizmu i praworządności wyartykułowane w art. 7 Konstytucji RP. Projekt wymaga również uzupełnienia o rzetelne i wyczerpujące uzasadnienie. Wskazane nieprawidłowości legislacyjnotechniczne stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniając dokonanie pogłębionej oceny projektowanych przepisów.